

Conselho Administrativo de Defesa Econômica

# Cadernos do Cade

## Mercado de serviços portuários

(Edição atualizada - 2024)



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Administrativo de Defesa Econômica

---

**Mercado de serviços portuários**  
**Edição atualizada - 2024**

Departamento de Estudos Econômicos – Cade  
SEPN 515 Conjunto D, Lote 4, Ed. Carlos Taurisano  
Cep: 70770-504 – Brasília/DF  
[www.gov.br/cade](http://www.gov.br/cade)

---

**Edição:**

Lílian Santos Marques Severino

**Pesquisa e Redação:**

Nelson de Almeida Torreão Júnior

Diandra Carolina de Oliveira Vieira da Rocha

**Revisão:**

Gerson Carvalho Bênia

Lílian Santos Marques Severino

Tatiana de Macedo Nogueira Lima

**Planejamento Gráfico:**

Assessoria de Comunicação Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>O SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL</b> .....	<b>6</b>
2.1	A dinâmica do setor portuário .....	17
2.2	Integrações verticais envolvendo terminais portuários.....	20
2.3	Economias de escala no transporte marítimo de contêineres e os efeitos sobre os portos .....	23
<b>3</b>	<b>BREVE HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO</b> .....	<b>29</b>
3.1	A Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/1993).....	30
3.2	Os órgãos reguladores da atividade portuária .....	32
3.3	A nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013).....	35
3.4	Serviços de praticagem .....	39
3.5	Cobrança pelos serviços de segregação e entrega de cargas.....	42
<b>4</b>	<b>AS ANÁLISES DO CADE EM PROCESSOS RELATIVOS AO SETOR PORTUÁRIO</b> .....	<b>47</b>
4.1	Atos de concentração nos mercados de serviços portuários julgados no Cade .....	47
4.1.1	Mercado Relevante .....	51
4.1.2	Aferição de poder de mercado.....	70
4.1.3	Possibilidade de entrada de novos competidores .....	75
4.1.4	Análise de rivalidade .....	80
4.1.5	Integração vertical .....	84
4.1.6	Análise de eficiências .....	94
4.1.7	Condições para a aprovação dos atos de concentração .....	99
4.2	Condutas anticompetitivas investigadas pelo Cade.....	103
4.2.1	Conduta concertada e criação de barreiras à entrada no mercado de serviços de operação portuária.....	109
4.2.2	Condutas relativas ao transporte de mercadorias movimentadas em terminais portuários.....	115
4.2.3	Condutas relativas à cobrança de serviços no mercado de armazenagem .....	119
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>142</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>145</b>
	<b>ANEXO I</b> .....	<b>148</b>
	Seleção de normas regulatórias referentes a atividades portuárias .....	148
	<b>ANEXO II</b> .....	<b>149</b>
	Atos de concentração no setor portuário julgados pelo Cade .....	149

## 1 INTRODUÇÃO

O vigésimo primeiro volume da série Cadernos do Cade é uma edição atualizada do quarto volume da série, publicado em 2017, que aborda os mercados de serviços portuários. A concorrência entre portos e intraportos é fundamental para países com volumes significativos de comércio marítimo, pois, dada sua grande escala, quaisquer condutas anticompetitivas nesse segmento podem afetar negativamente os demais setores da economia, inclusive o consumidor final (OECD, 2011). Nesse sentido, os portos, que em 2021 foram responsáveis pelo escoamento de 98% das exportações do Brasil e 92% das importações<sup>1</sup>, em termos de volume, são estruturas fundamentais para o bom funcionamento da economia brasileira.

Os portos não são estruturas autônomas, eles integram uma cadeia logística formada por transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário, estações de transbordo, terminais de armazenagem, exportadores e importadores e agências de navegação. Além disso, diversos órgãos públicos atuam na regulação e fiscalização de suas atividades no que concerne ao serviço portuário propriamente dito e a questões ambientais, alfandegárias, de segurança, marítimas, sanitárias, etc.

Por conta disso, a vantagem competitiva de um porto não se dá somente pelos seus atributos intrínsecos como localização e eficiência operacional, mas também pela forma como ele se integra com os demais elos da cadeia produtiva. Assim, a escolha de um porto por uma empresa de transporte marítimo ou por uma empresa exportadora ou importadora de *commodities* se baseia no custo total da operação logística, considerando a necessidade de outros modais de transporte e as localizações de origem e destino das mercadorias (Talley, 2009).

Após anos de gestão pública e da crônica falta de recursos para investimentos, na década de 1990 o Brasil reformulou o marco regulatório da atividade portuária com o objetivo de modernizar o setor, aumentando sua eficiência através, principalmente,

---

<sup>1</sup> OCDE. Relatórios de Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil. 2022. Disponível em: [https://www.oecd.org/pt/publications/relatorios-de-avaliacao-concorrencial-da-ocde-brasil\\_283dc7c1-pt/full-report/component-2.html#introduction-d5e8335](https://www.oecd.org/pt/publications/relatorios-de-avaliacao-concorrencial-da-ocde-brasil_283dc7c1-pt/full-report/component-2.html#introduction-d5e8335) Acesso em 26/08/2024.

da atração de investimentos privados. Esse resultado, em grande parte, foi alcançado, haja vista que, no ano de 2023, os terminais privados responderam por cerca de 65% das cargas movimentadas no país<sup>2</sup>. Porém, em 2013, uma nova lei setorial foi promulgada, novamente tentando incrementar a atuação do investidor privado nos portos brasileiros. Mais recentemente, novas leis e normas regulatórias foram publicadas, impactando temas que podem não ser diretamente relacionados ao foco de análise do Cade, mas que podem impactar significativamente o ambiente concorrencial do setor, como, por exemplo, a concessão ou autorização de terminais portuários, serviços de praticagem e cobranças de taxas sobre serviços portuários.

Na edição anterior do Caderno sobre mercados de serviços portuários, a pesquisa de decisões do Cade abrangia o período de 1999 a 2016. Nesta edição atualizada, acrescentam-se os atos de concentração e processos administrativos de investigação de condutas julgados até dezembro de 2023, além de atualizações sobre estatísticas e regulação do mercado. Nesse período, coube ao Cade analisar dezenas de atos de concentração resultantes do fluxo do capital privado no setor, inicialmente pelo arrendamento de terminais e, posteriormente, com investimentos em terminais de uso privado. Ao mesmo tempo, coube ao Cade analisar e julgar diversas denúncias de práticas anticompetitivas entre os agentes do setor.

As análises do Cade nesse setor constituem o objeto principal deste Caderno, que, além desta introdução, apresenta um panorama do setor portuário na economia nacional (seção 2), aborda aspectos relevantes da regulação setorial (seção 3) e descreve as análises e decisões do Conselho nos processos relativos a atos de concentração e condutas anticompetitivas nesses mercados (seção 4), para ao final concluir com os aspectos mais relevantes da análise.

---

<sup>2</sup> ANTAQ. Estatístico aquaviário. Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#> Acesso em 26/08/2024.

## 2 O SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL

O setor portuário constitui estrutura fundamental para o desempenho da economia do país, sendo responsável pela movimentação de cerca de 95% do comércio exterior brasileiro<sup>3</sup>.

Conforme dados da Antaq<sup>4</sup> e do Ministério de Portos e Aeroportos<sup>5</sup>, atualmente, o Brasil conta com:

- 36 portos organizados – bens públicos construídos e aparelhados para atender necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;
- 223 terminais de uso privado (TUP) – instalações portuárias exploradas mediante autorização e localizadas fora da área dos portos organizados.

Em 2023, foram movimentadas 1.303,80 milhões de toneladas de mercadorias nos portos organizados e terminais de uso privado do Brasil<sup>6</sup>. As cargas movimentadas são classificadas em quatro tipos<sup>7</sup>:

---

<sup>3</sup> AGÊNCIA GOV. Setor portuário registra crescimento de 10% no primeiro bimestre. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/setor-portuario-registra-crescimento-de-10-no-primeiro-bimestre> Acesso em 26/08/2024.

<sup>4</sup> Antaq. Painel de Instalações Privadas. Disponível em: <https://aquarela.antaq.gov.br/single?appid=5944b812-2cbd-4680-a7b6-004d0ce476dc&sheet=05d6dc11-6d7d-4bda-8142-fbd3a0ee3904&theme=classic&opt=currsel%2Cctxmenu> Consulta em 05/08/2024.

<sup>5</sup> Ministério de Portos e Aeroportos. Sistema Portuário Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/transporte-aquaviario/sistema-portuario> Consulta em 05/08/2024.

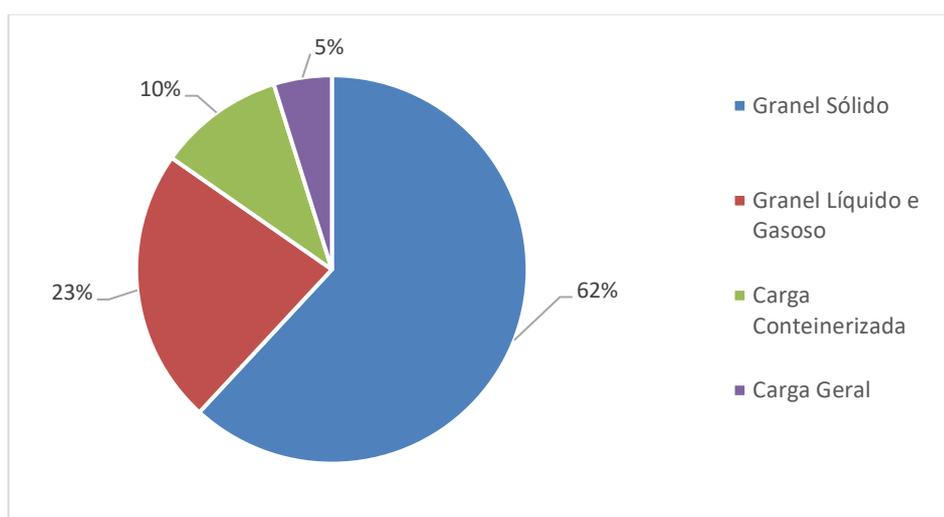
<sup>6</sup> ANTAQ. Estatístico aquaviário. Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#> Acesso em 26/08/2024.

<sup>7</sup> Conforme descrito na edição dos Cadernos do Cade que trata do mercado de transporte marítimo de contêineres, publicado em 2018, é possível que determinados tipos de cargas possam ser transportados de formas diferentes. O processo de contêinerização que traz vantagens operacionais para o transporte de cargas (seja marítimo ou terrestre) é um fator que facilita essa diversificação: atualmente é possível transportar granéis (que geralmente são transportados em navios tanque graneleiros) ou veículos (que geralmente são transportados como carga geral) acondicionados em contêineres (Cade, 2018).

- **Granéis sólidos** – cargas a granel são aquelas transportadas sem nenhum tipo de embalagem. Nessa categoria estão minério de ferro, carvão, bauxita, soja, trigo e fertilizantes;
- **Granéis líquidos e gasosos** – petróleo e seus subprodutos, etanol, óleos vegetais, suco de laranja etc.;
- **Carga containerizada** – produtos diversos acondicionados em embalagens padronizadas (contêineres) que facilitam a movimentação e a armazenagem;
- **Carga geral** – produtos acondicionados em sacos, fardos, caixas, etc., ou, ainda sem embalagens, como veículos e maquinários industriais. Neste caderno, a expressão carga geral refere-se aos produtos diversos (não classificados como granéis) não transportados em contêineres.

Dada a característica da economia brasileira de grande exportador de *commodities* agrícolas e minerais, os granéis sólidos representam mais de 62% do total de cargas movimentadas nos portos brasileiros nos últimos cinco anos, seguidos dos granéis líquidos com cerca de 23% do total, conforme dados da Antaq (Gráfico 1).

**Gráfico 1** – Tipos de cargas movimentadas nos portos brasileiros (2019/2023)



**Fonte:** Antaq (2024). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

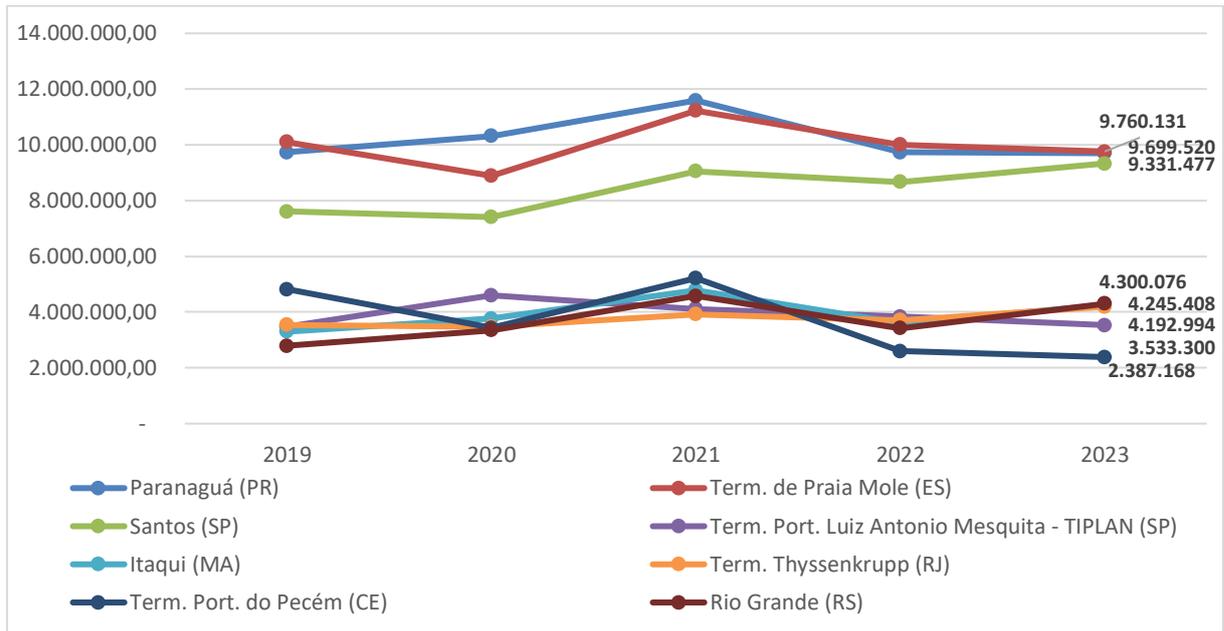
A especialização dos portos em determinados tipos de cargas e a sua localização geográfica são determinantes para que diferentes complexos portuários se destaquem como os maiores do país, em termos de volume de cargas movimentadas.

Nos últimos cinco anos, a movimentação de importação de granéis sólidos, nos quais predominam os de origem mineral, como adubos, foi feita principalmente através do Complexo Portuário de Paranaguá (PR) e Terminal de Praia Mole (ES), que alternaram suas posições em 2020, com o porto paranaense passando a liderar o segmento, e em 2022 quando o terminal privado retomou a liderança do segmento. No período, aparece estabilizado na terceira posição o complexo de Santos (SP), com um leve crescimento entre 2022 e 2023. Essas três instalações portuárias, Paranaguá, Praia Mole e Santos (nessa ordem) foram as que movimentaram maiores volumes de granéis sólidos importados, seguidos do terminal TIPLAN e do Porto de Itaquí. O Terminal ThyssenKrupp (RJ), nos anos de 2019 e 2022, o Terminal do Pecém (CE), em 2019 e 2021, e o Porto de Rio Grande (RS), em 2023, apareceram entre os cinco maiores movimentadores de granéis sólidos importados, no período analisado (Gráfico 2)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Nos Gráficos 2 a 9 constam as 5 instalações portuárias que no período de 2019 a 2023 (somados os 5 anos) tiveram as maiores quantidades de cargas movimentadas e, também, aquelas instalações portuárias que apareceram entre as 5 que mais movimentaram cargas em, pelo menos, um dos anos do período considerado.

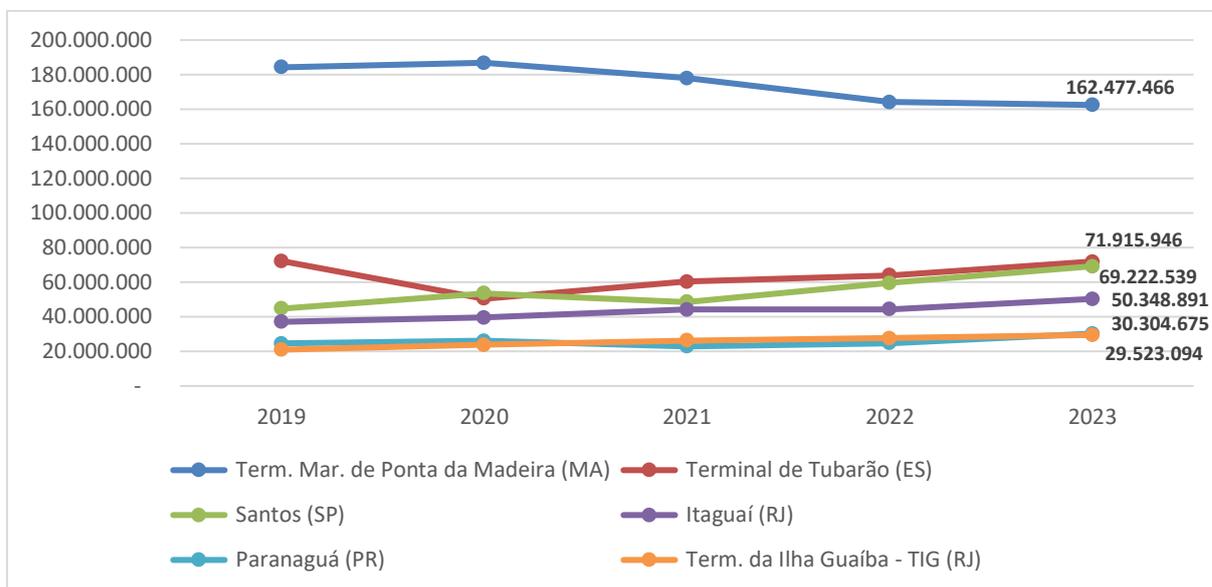
**Gráfico 2 – Granéis sólidos importação – principais instalações portuárias – 2019/2023 – (t)**



**Fonte:** Antaq (2024). **Elaboração:** Departamento de Estudos Econômicos.

A movimentação referente à exportação de granéis sólidos, entre os quais predomina o minério de ferro, foi feita essencialmente pelo Terminal de Ponta da Madeira (MA). No mesmo período, o Terminal de Tubarão (ES) e o Complexo Portuário de Santos (SP) alternaram a segunda posição após 2020, como o terminal capixaba se estabelecendo na vice-liderança. Essas três instalações portuárias (na ordem que foram citadas acima) são as que mais movimentaram cargas de granéis sólidos para exportação, no período analisado, seguidas do Porto de Itaguaí (RJ) e do Porto de Paranaguá (PR). Nos anos de 2021 e 2022, o Terminal da Ilha Guaíba (RJ) chegou a aparecer como a quinta instalação portuária em movimentação de granéis sólidos para exportação (Gráfico 3).

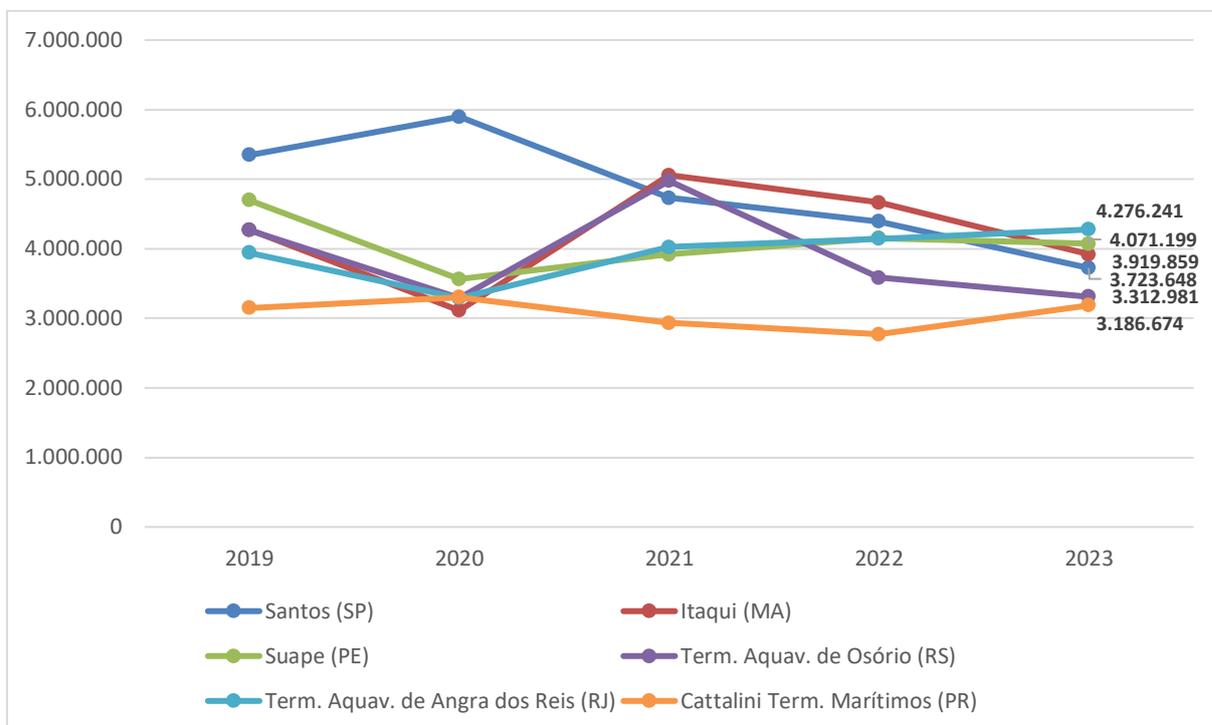
**Gráfico 3 – Granéis sólidos exportação – principais instalações portuárias – 2019/2023 – (t)**



**Fonte:** Antaq (2024). **Elaboração:** Departamento de Estudos Econômicos.

O Complexo Portuário de Santos (SP), o Complexo Portuário de Itaquí (MA), O Porto de Suape (PE), o Terminal Aquaviário de Osório (RS) e o Terminal Aquaviário de Angra dos Reis (RJ) foram as cinco instalações portuárias que mais movimentaram granéis líquidos/gasosos importados no período de 2019 a 2023. Observa-se uma alternância de liderança entre diferentes portos. Em 2021, o Complexo Portuário de Santos perdeu a liderança para o Complexo Portuário de Itaquí, que se manteve nessa posição até o ano de 2023, quando foi ultrapassado pelo Terminal de Angra dos Reis. Nota-se que o Complexo Portuário de Santos manteve a tendência de queda desde 2020, enquanto o Terminal de Angra dos Reis apresentou tendência de crescimento do volume de cargas movimentado; em 2020, a Cattalini Terminais Marítimos (PR) ocupou a quarta posição em volume de cargas movimentadas (Gráfico 4) – o principal grupo de mercadorias movimentado na importação é petróleo e derivados (sem óleo bruto).

**Gráfico 4 – Granéis líquidos e gasosos - Importação – principais instalações portuárias – 2019/2023 – (t)**

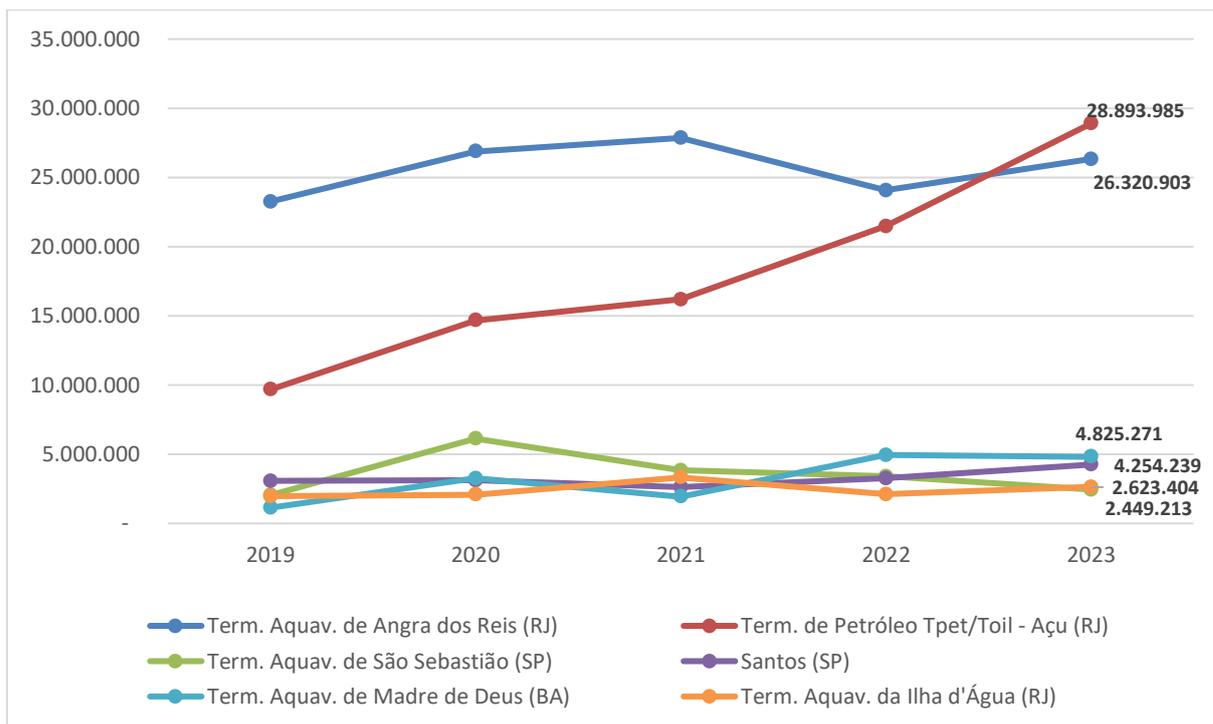


**Fonte:** Antaq (2024). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

No que se refere à exportação de granéis líquidos e gasosos, na qual predomina a movimentação do grupo petróleo e derivados (óleo bruto), o Terminal de Angra dos Reis (RJ) detinha a liderança do setor, mas com uma tendência de queda ao longo dos anos. Em 2023, o Terminal De Petróleo Tpet/Toil - Açú (RJ), que apresentava um crescimento constante de seus números, assumiu a liderança do setor. O Terminal Aquaviário de São Sebastião oscila entre 3ª e 4ª posição, nos anos de 2019 a 2022, caindo para a 6ª, em 2023. O Complexo Portuário de Santos (SP) aparece entre os 5 maiores em todo o período, alternando entre 3ª a 5ª posição. O Terminal Aquaviário de Madre de Deus (BA), em 2020, 2022 e 2023, e o Terminal Aquaviário da Ilha d'Água (RJ), nos anos de 2019, 2021 e 2023 aparecem entre as 5 instalações portuárias em movimentação de granéis líquidos/gasosos exportados. Considerando o total do período (2019 a 2023), a ordem das instalações que mais movimentaram cargas é a seguinte: Terminal Aquaviário de Angra dos Reis, Terminal de Petróleo Tpet/Toil –

Açu, Terminal Aquaviário de São Sebastião, Complexo Portuário de Santos e Terminal Aquaviário de Madre de Deus (Gráfico 5).

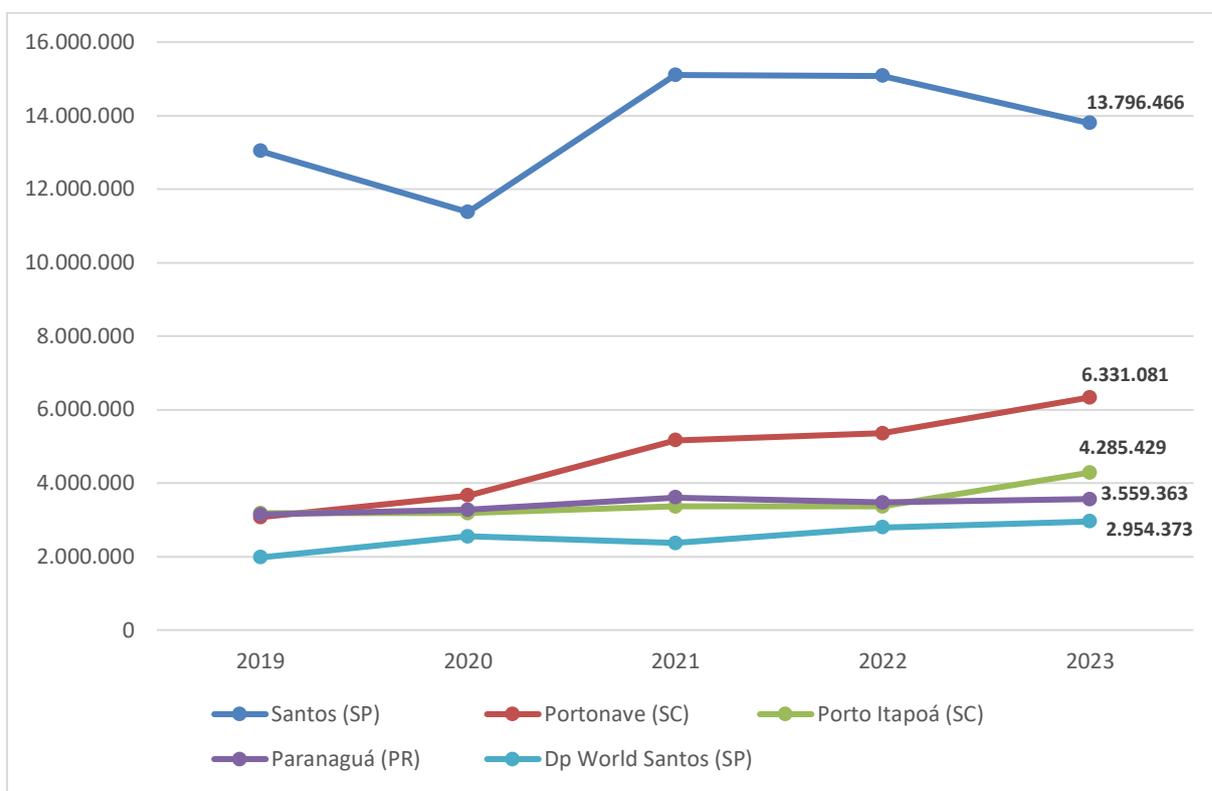
**Gráfico 5 – Granéis líquidos e gasosos - Exportação – principais instalações portuárias – 2019/2023 – (t)**



**Fonte:** Antaq (2024). **Elaboração:** Departamento de Estudos Econômicos.

Em relação à movimentação de importação de carga containerizada, considerado o período de 2019 a 2023, o Complexo Portuário de Santos (SP) respondeu por quase 40% do total de cargas movimentadas no Brasil, seguido pelo Terminal Portuário de Navegantes (Portonave – SC), que teve expressivo crescimento nos últimos anos. Itapoá (SC), Paranaguá (PR) e DP World Santos (SP), completam a lista das 5 instalações portuárias que mais movimentaram cargas containerizadas de importação, nos últimos 5 anos (Gráfico 6).

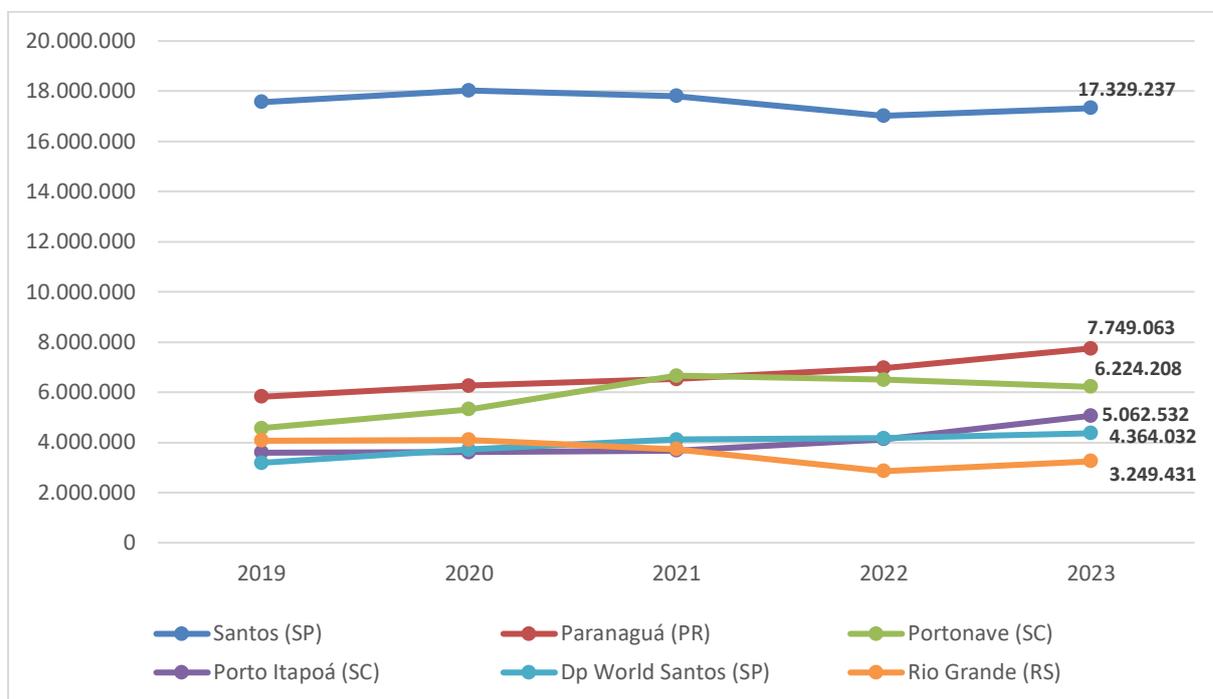
**Gráfico 6 – Carga containerizada - Importação – principais instalações portuárias – 2019/2023 – (t)**



**Fonte:** Antaq (2024). **Elaboração:** Departamento de Estudos Econômicos.

No segmento de exportação de cargas containerizadas, o Complexo Portuário de Santos (SP) também corresponde ao principal porto do segmento. Em seguida encontram-se o Complexo Portuário de Paranaguá (PR) e o Terminal Portuário dos Navegantes (SC), que se alternam na segunda e terceira posição. O Porto Itapoá (SC) e a DP World Santos completam a lista das instalações portuárias que mais movimentaram contêineres para exportação – o Porto de Rio Grande (RS) aparecia entre os cinco maiores nos anos de 2019 a 2021 (Gráfico 7).

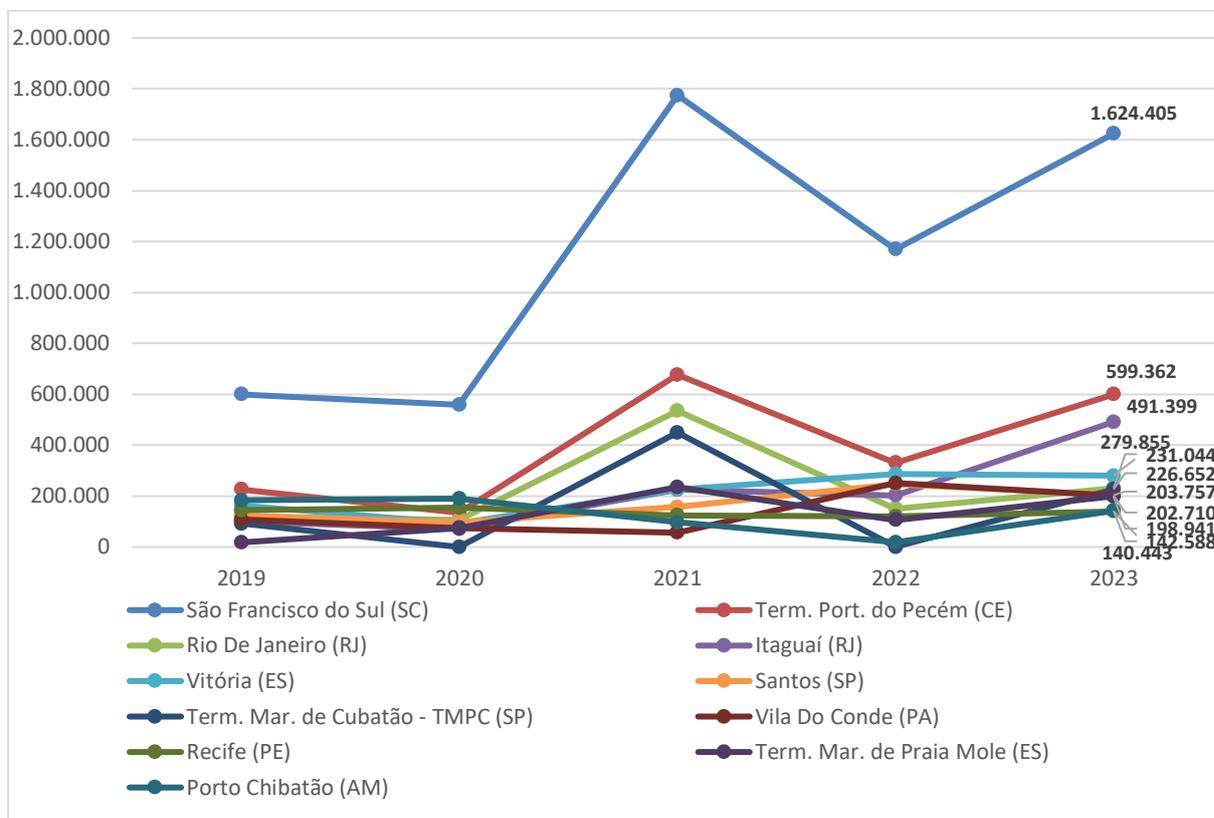
**Gráfico 7 – Carga containerizada - Exportação – principais instalações portuárias – 2019/2023 – (t)**



**Fonte:** Antaq (2024). **Elaboração:** Departamento de Estudos Econômicos.

No segmento de importação de carga geral, no qual predomina a movimentação de produtos de ferro e aço, as instalações portuárias que mais movimentaram cargas nos últimos 5 anos foram: Porto de São Francisco do Sul (SC), Terminal Portuário do Pecém (CE), Porto do Rio de Janeiro (RJ), Porto de Itaguaí (RJ) e Porto de Vitória (ES). O complexo portuário de São Francisco do Sul/SC responde por 30% das movimentações e, apesar da queda das movimentações entre 2021 e 2022, permanece líder no segmento. A segunda colocação, em disputa que se tornou mais acirrada nos últimos anos, pertence ao Terminal Portuário de Pecém/CE, seguido pelo Complexo Portuário de Itaguaí. Somente os dois primeiros São Francisco do Sul e Pecém, aparecem entre os cinco maiores em todos os anos analisados. As demais nove instalações portuárias apresentadas no Gráfico 8, constaram, pelo menos, uma vez entre as cinco maiores no período de 2019 a 2023.

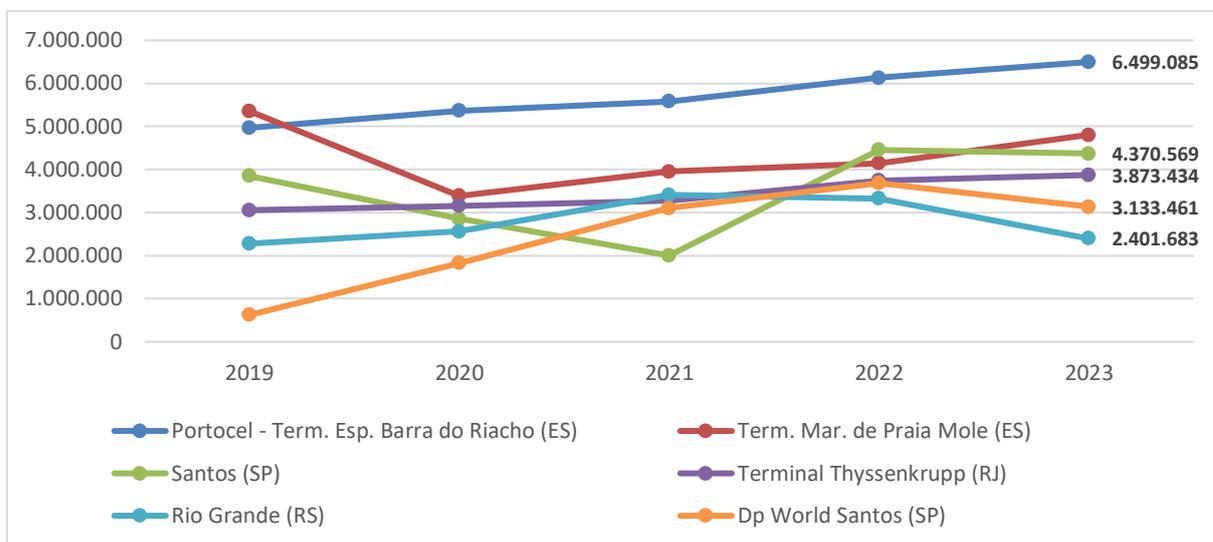
**Gráfico 8 – Carga geral – Importação - principais instalações portuárias – 2019/2023 – (t)**



**Fonte:** Antaq (2024). **Elaboração:** Departamento de Estudos Econômicos.

Quanto ao segmento exportação, cuja mercadoria com maior volume de movimentação é a pasta de celulose, o Terminal Especializado de Barra do Riacho (Portocel – ES) é o líder do segmento, seguido pelo Terminal Marítimo de Praia Mole (ES). O Porto de Santos (SP), o Terminal Thyssenkrupp (RJ) e o Porto de Rio Grande (RS), completam a lista das instalações portuárias que mais movimentaram carga geral para exportação, nos últimos 5 anos, entretanto, a DP World Santos (SP) apareceu entre as cinco maiores nos anos de 2022 e 2023, substituindo o Porto de Rio Grande (Gráfico 9).

**Gráfico 9 – Carga geral – Exportação - principais instalações portuárias – 2019/2023 – (t)**



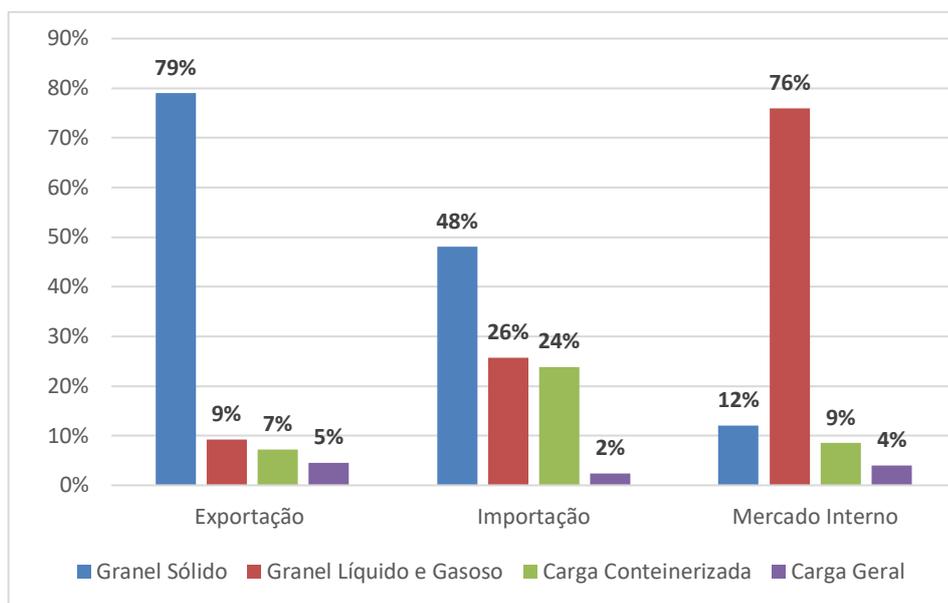
**Fonte:** Antaq (2024). **Elaboração:** Departamento de Estudos Econômicos.

Quanto ao destino das cargas, no período de 2019 a 2023, o comércio exterior respondeu por 73% do total movimentado nos portos brasileiros – sendo 81% de exportações e 19% importações – e os restantes 27% tiveram origem e destino dentro do próprio país.

Observando-se unicamente dados do comércio exterior (gráfico 10), no mesmo período (2019-2023), a participação dos granéis sólidos chega a 79% nas exportações, enquanto os demais tipos de cargas respondem por participações inferiores a 10% do total de mercadorias enviadas para fora do país. Em relação às importações, os granéis sólidos respondem por 48% das cargas, enquanto as categorias de granéis líquidos e gasosos e contêineres aumentaram significativamente suas participações para níveis acima de 20% (gráfico 10).

Quanto às cargas que são transportadas unicamente entre portos brasileiros (mercado interno), tem-se uma prevalência dos granéis líquidos e gasosos, notadamente combustíveis e óleos minerais, com um total de 76% (gráfico 10).

**Gráfico 10** – Movimentação portuária por tipos de cargas e destino (2019/2023)



**Fonte:** Antaq (2024). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

## 2.1 A dinâmica do setor portuário

Um porto pode ser analisado como um sistema no qual diversas unidades funcionam de forma interdependente, assim como o próprio porto pode ser entendido como parte de um sistema maior, o sistema de logística, no qual ele se integra e mantém relação de interdependência com outras unidades, como, por exemplo: produção de *commodities*, exportadores e importadores, transportes (rodoviário, ferroviário e marítimo), armazenagem, alfândega etc.

Em uma visão mais ampla, o porto constitui um elo fundamental de uma cadeia logística e, além da eficiência dos seus serviços, a forma como ele se integra nessa cadeia é um fator decisivo na sua escolha pelas grandes companhias de transporte marítimo. Isso implica que, conforme descrito em relatório do *International Transport Forum* (2009, p. 32),

*a competitividade dos portos torna-se cada vez mais dependente da coordenação e do controle de atores externos. A escolha do porto torna-se uma função de custos de rede. Critérios de seleção de portos estão relacionados com a cadeia inteira, onde o porto é somente um nó. Os portos que estão sendo escolhidos são aqueles que irão ajudar a minimizar o somatório dos custos marítimos, portuários e terrestres dos armadores.*

Sob o ponto de vista interno, existem no porto diversas atividades, cuja responsabilidade pela execução é atribuída a diferentes agentes. Em muitos casos essas atividades podem ser vistas, na ótica da defesa da concorrência, como mercados relevantes distintos, que são analisados conforme suas características próprias, determinadas pela sua estrutura, dinâmica de funcionamento e normas de regulação pertinentes.

Pode-se classificar os serviços prestados por um porto em três grandes grupos: serviços de entrada e de saída dos navios; serviços de movimentação de cargas e serviços complementares aos armadores e aos donos de mercadorias<sup>9</sup>.

**Serviços de entrada e de saída dos navios** – são serviços prestados aos navios e têm como cliente o armador ou o operador da linha de transporte. Tão variados como os serviços são os prestadores de serviços, que incluem a administração do porto, instituições públicas e empresas privadas, conforme o Quadro 1:

---

<sup>9</sup> Esta é uma classificação utilizada pela Antaq na cartilha Indicadores de Desempenho Portuário, publicada em 2003. O Centro de Excelência em Regulação de Mercados, da Universidade de Brasília, em trabalho desenvolvido para a Antaq, publicado em 2014, adapta uma classificação do Banco Mundial, dividida nos grupos de serviços principais (subdividido em aquaviários, de terminal, de reparo e de gestão e serviços acessórios. A opção, neste Caderno, pela classificação mais antiga se dá pela facilidade de identificar os serviços e relacioná-los com os seus prestadores e consumidores.

## Quadro 1 – Serviços de entrada e saída de navios

Serviço	Prestador do Serviço
Agenciamento e despacho do navio	Agente de navegação
Auxílio à navegação e utilização de faróis	Marinha do Brasil
Fiscalização e inspeção sanitária do navio	ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Controle de entrada e saída de estrangeiros	Polícia Federal
Inspeção aduaneira	Receita Federal do Brasil
Praticagem	Empresas de praticagem ou associações de práticos
Rebocagem	Empresas de rebocadores portuários
Vigias portuários	Trabalhadores avulsos
Atracação	Operador do terminal ou administração do porto

Fonte: Antaq (Indicadores de Desempenho Portuário), com adaptações.

**Serviços de movimentação de cargas** – incluem os serviços de manuseio de cargas a bordo dos navios, compostos pelas atividades de estiva (transbordo, arrumação, peação, desapeação) e conferência de cargas (anotação de características, procedência, destino, contagem dos volumes etc.); e os serviços de manuseio em terra ou capatazia, que incluem as atividades de movimentação de mercadorias nas instalações de uso público, como o recebimento, conferência, transporte interno e abertura de volumes para a conferência aduaneira, entre outras.

Tais serviços são providos pelo operador portuário ou pela administração do porto e os clientes são os armadores e donos das mercadorias, entretanto, os donos das mercadorias não pagam pelos serviços diretamente aos operadores portuários (Quadro 2); o custo dos serviços destinados aos donos das mercadorias é cobrado pelos operadores portuários dos armadores na forma de uma cesta de serviços (*box rate*) e estes incluem esse custo no frete cobrado dos donos da mercadoria na forma da *Terminal Handling Charge* (THC)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Embora a expressão em inglês “*Terminal Handling Charge*” seja predominante, ela tem sido traduzida no Brasil como “Taxa de Movimentação no Terminal”, na Resolução nº 2.389/2012, da Antaq, ou “Taxa de Movimentação

## Quadro 2 – Serviços de movimentação de cargas

Serviço	Prestador do Serviço	Cliente
<b>Estiva das embarcações e conferência das cargas a bordo do navio</b>	Operador portuário	Armador
<b>Serviços acessórios à estiva, como remoções e rearranjos dos contêineres a bordo do navio</b>	Operador portuário	Armador
<b>Capatazias ou movimentação no terminal</b>	Operador portuário	Armador
<b>Movimentação de contêineres para inspeção, ovação, desova e outros</b>	Operador portuário	Dono da mercadoria
<b>Armazenagem de trânsito</b>	Operador do terminal ou administração do porto	Dono da mercadoria

Fonte: Antaq (Indicadores de Desempenho Portuário), com adaptações.

**Serviços complementares** – são serviços disponibilizados para armadores, como pré-estivagem, conferência de lacre, transbordo, movimentação de contêineres vazios e recheio; ou serviços prestados aos donos de cargas: estufagem ou ovação, transporte de contêiner vazio, desova completa, pesagem etc.

### 2.2 Integrações verticais envolvendo terminais portuários

A integração vertical entre elos subsequentes da cadeia produtiva é uma característica comum nos mercados de logística, especialmente presente no setor portuário brasileiro e, por consequência, foi um dos pontos que mais mereceram atenção do Cade nas análises de atos de concentração nesses mercados (ver seção 4.1.5). Nesse caso a integração vertical se dá entre terminais portuários (sejam em portos organizados ou em terminais de uso privado) e mercados situados a montante

---

de Contêineres – TMC”, por exemplo, no edital de licitação para o arrendamento do TECON-1, do porto de Santos.

(ferrovias, mineradoras, exportadores de *commodities* agrícolas etc.) e/ou mercados situados a jusante (armadores, terminais localizados no exterior).

As relações verticais apresentam características diferentes conforme o tipo de carga no qual os terminais são especializados (Coutinho *et al.*, 2014)<sup>11</sup>:

- **Terminais de contêineres** – no segmento de terminais de cargas contêinerizadas, as integrações verticais mais frequentes se dão com as grandes empresas de transporte marítimo de cargas nacionais e estrangeiras. O grupo Maersk (através da empresa APM Terminals), de origem dinamarquesa, é o principal operador portuário do porto de Pecém (CE), através de contrato de arrendamento com o governo do estado. Em Santa Catarina o grupo tem o controle majoritário do Porto de Itapoá; e, em São Paulo, divide o controle do BTP – Brasil Terminais Portuários como o seu maior concorrente no transporte marítimo de cargas, a MSC (*Mediterranean Shipping Company*). O grupo MSC (que atua no mercado de terminais portuários através da empresa Terminal Investment Limited (TIL), além da participação no terminal de Santos, detém o controle societário do terminal Portonave, em Navegantes (SC) e, em 2022, adquiriu o controle da Log-In Logística que atua com navegação de cabotagem na costa brasileira e é operadora do Terminal Vila Velha (TVV), no Espírito Santo. O Ecoporto Santos, antigo Tecondi do Porto de Santos, pertence à Ecorodovias, empresa que opera com logística intermodal, incluindo concessão de rodovias em cinco estados brasileiros, além de recintos alfandegados como portos secos e Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros (CLIA). Finalmente, o Terminal de Contêineres de Sepetiba, conhecido como Sepetiba Tecon, localizado no Porto de Itaguaí (RJ), pertence à Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que também detém participação acionária na MRS Logística, empresa detentora

---

<sup>11</sup> O texto sobre integrações verticais nos diferentes tipos de terminais portuários é baseado na referência citada, porém, para esta edição atualizada do Caderno foram conferidas e modificadas, quando necessário, os exemplos mencionados, com base em informações obtidas em consultas às páginas das empresas na Internet.

da malha ferroviária que dá acesso ao porto e se interliga com outras ferrovias que cobrem as regiões Sudeste e Centro-Oeste.

- **Terminais de carga geral** – nos terminais especializados em carga geral destacam-se as integrações com os setores de celulose e mineração/siderurgia. Na indústria de celulose, a Suzano detém o controle do Portocel, localizado em Aracruz (ES), terminal privado especializado em celulose no qual outra produtora de celulose, a Cenibra, detém participação minoritária. Outra indústria de celulose, a Veracel (cujas sócias são Suzano e Stora Enso) é a empresa autorizada no TUP Belmonte (BA). Na região Sudeste a siderúrgica Ternium controla o Terminal ThyssenKrupp<sup>12</sup>, e Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) opera um terminal de cargas gerais no Porto de Itaguaí, ambos no estado do Rio de Janeiro. A Usiminas, por sua vez, controla o Terminal Marítimo Privado de Cubatão (SP) e, em sociedade com Gerdau e Arcelor-Mittal, controla o terminal da Praia Mole (ES).

As siderúrgicas CSN, Gerdau e Usiminas são sócias da Vale na MRS Logística, empresa que controla a malha ferroviária sudeste interligando os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo e dando acesso aos terminais portuários localizados nesses estados.

- **Terminais de granéis sólidos** – os granéis de origem mineral representam mais de 65% das cargas desse tipo no Brasil. A Vale integra verticalmente todos os elos da cadeia logística de exportação de minérios no território brasileiro desde a extração, transporte ferroviário, movimentação em terminais portuários e em transporte marítimo em navios próprios, destacando-se o seu amplo domínio sobre a infraestrutura portuária especializada em minerais a granel. O grupo Vale detém participação nos terminais Ponta da Madeira (MA), Tubarão (ES), TUP MBR (RJ), Praia Mole (ES), Itaguaí (RJ) e TUP Ponta do Ubu (ES) (através da Samarco). A Alumar,

---

<sup>12</sup> A Ternium Brasil adquiriu o controle do complexo siderúrgico da antiga Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), incluindo o Terminal Portuário ThyssenKrupp, em 2017.

uma das maiores produtoras de alumínio do mundo, tem terminal no estado do Maranhão e a Mineração Rio do Norte detém o terminal Trombetas (PA).

No segmento de grãos vegetais também predomina a lógica de integração vertical. Empresas como Bunge, ADM, Cargill e Cosan possuem terminais portuários próprios em diversas regiões do país. Além disso, investem em outras estruturas da cadeia logística, como armazenagem e estações de transbordo intermodal (Bunge), transporte fluvial (ADM), ferrovias e transporte intermodal (Cosan).

- **Terminais de grãos líquidos** – no segmento de grãos líquidos o padrão de integração vertical se repete, com empresas produtoras de *commodities* atuando na operação portuária e em outros elos da cadeia produtiva. A Petrobras, através da sua subsidiária Transpetro, é responsável pela maior parte da movimentação desse tipo de carga no país. Além disso, destacam-se empresas produtoras de etanol, como o Grupo Cosan (totalmente verticalizada), de suco de laranja, como a Citrosuco, que integra transporte terrestre, operação portuária e transporte marítimo, e de óleos vegetais, como Cargill e Agropalma.

### 2.3 Economias de escala no transporte marítimo de contêineres e os efeitos sobre os portos

Economias de escala ou retornos crescentes de escala ocorrem quando o custo médio de produção cai à medida que aumenta a quantidade produzida. Atividades econômicas que apresentam elevados custos fixos, como portos e transporte marítimo, apresentam economias de escala na medida em que, com a elevação da quantidade produzida conseguem diluir seus custos fixos, reduzindo o custo médio de produção. Tal característica explica a tendência no transporte marítimo de contêineres de aumentar paulatinamente a capacidade de carga dos navios (Figura 1).

**Figura 1** – Maiores navios porta-contêineres nas últimas cinco décadas e seus operadores



**Elaboração:** Departamento de Estudos Econômicos. Fonte: <https://logisticselearning.com/largest-container-ships-by-year/> Acesso em 10/08/2024.

Os ganhos de escala no transporte marítimo também influenciam o movimento de concentração do mercado através de fusões e aquisições, como os casos das chinesas China Shipping e COSCO, que se uniram na China COSCO Shipping Corporation, da Ocean Network Express (ONE), que resultou da integração das transportadoras japonesas Kawasaki Kisen Kaisha (K Line), Nippon Yusen Kaisha

(NYK) e Mitsui O.S.K. Lines (MOL), e da aquisição da alemã Hamburg Süd pelo grupo dinamarquês Maersk.

No mesmo sentido de aproveitamento de ganhos de escala, ocorre a formação de alianças globais (e não restritas a determinadas rotas) entre as grandes companhias de transporte marítimo, visando ao compartilhamento de ativos e cooperação operacional, porém cada membro individualmente mantendo suas estratégias de *marketing* e identidade comercial (Premti, 2016, p. 4). As principais alianças em operação atualmente são: 2M<sup>13</sup> (Maersk e MSC), Ocean Alliance (CMA – CGM, COSCO, OOCL e Evergreen) e The Alliance (Hapag Lloyd, Ocean Network Express, Yang Ming e Hyundai Merchant Marine).

Embora cadeias logísticas se beneficiem de ganhos de escala, no transporte marítimo – incluindo companhias de navegação, terminais portuários, transporte ferroviário e/ou rodoviário – são as grandes companhias de navegação que usufruem os ganhos de escala derivados do aumento da capacidade dos navios, gerando, por vezes, deseconomias de escala (aumento do custo por unidade de carga movimentada, a partir de determinada escala de operação) para os demais elos da cadeia (Rodrigue, 2015). Isso ocorre porque os limites de expansão de capacidade de cada elo da cadeia são diferentes, e o aumento da capacidade dos navios não é acompanhado na mesma magnitude e velocidade pelos demais elos da cadeia, seja por questões técnicas, regulatórias ou operacionais.

Especificamente em relação aos portos, o aumento do tamanho dos navios força investimentos em dragagem de canais de acesso e aumento dos berços de atracação, expansão das áreas de armazenagem, investimentos em maior capacidade de movimentação de cargas simultaneamente e aumento da capacidade de despacho das mercadorias para os modais de transporte terrestres. Ao mesmo tempo em que investimentos são necessários para capacitar o porto a receber tais embarcações, o

---

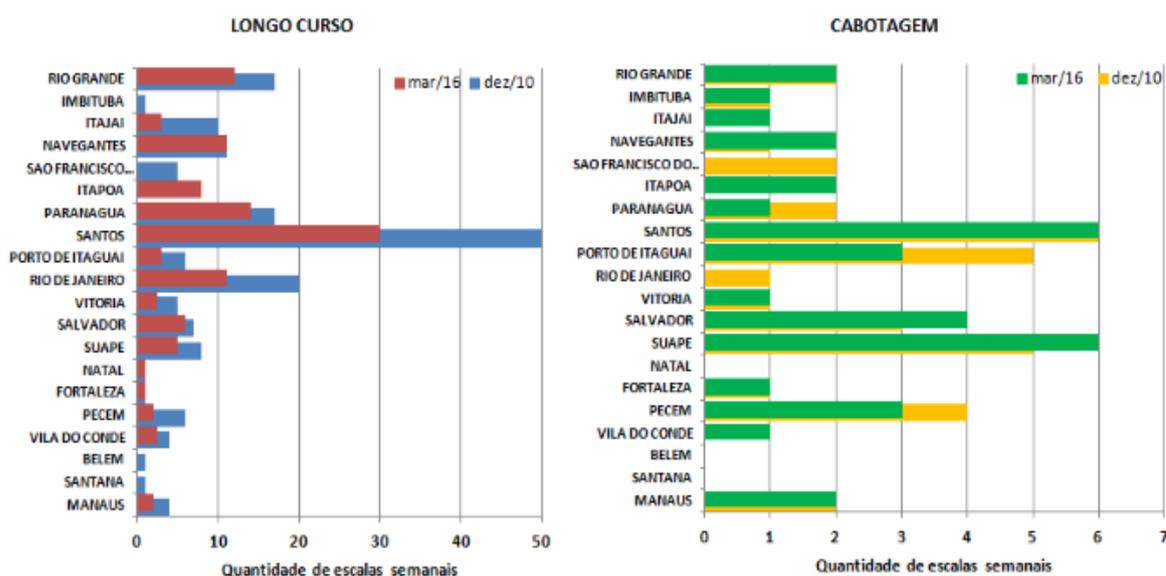
<sup>13</sup> Em 2023, Maersk e MSC anunciaram o fim da aliança 2M para janeiro de 2025, conforme noticiado pelo site: DatamarNews. Disponível em: <https://www.datamarnews.com/pt/noticias/maersk-e-msc-encerrarao-a-alianca-2m-em-2025/> Acesso em 05/09/2024.

aumento do tamanho dos navios gera uma redução da frequência de atracação de navios de carga no porto, enquanto permanece a pressão dos armadores pela não elevação das tarifas portuárias, portanto a expansão da capacidade de carga dos navios pode não significar um aumento de receitas para os portos (Rodrigue, 2015).

Ademais, a concentração no transporte marítimo eleva o poder de barganha das companhias de navegação em relação aos portos, especialmente em regiões onde o volume de comércio (e de cargas) é menor e a competição entre portos existe, de forma que, em certos casos, cria-se uma forte dependência do porto em relação a um cliente (companhia de navegação) de grande porte (Wilmsmeier, 2014, p. 50).

Analisando os efeitos das fusões e aquisições entre armadores e do aumento de capacidade dos navios porta-contêineres no Brasil, Grantham (2017) identificou já na década passada uma tendência de redução do número de escalas semanais de navios de longo curso, enquanto as escalas de navios de cabotagem apresentam-se estáveis (gráfico 11).

**Gráfico 11 – Escalas de navios em portos brasileiros**



Fonte: Grantham (2017).

Outro efeito esperado dos movimentos de concentração e de aumento de capacidade dos navios seria que a entrada em operação dos navios de grande porte (na casa de 20.000 TEU) desloque navios atualmente em uso nas principais rotas mundiais (Estados Unidos/Ásia, Europa/Extremo Oriente), com capacidade de 12.000 a 15.000 TEU, para rotas que atendem portos brasileiros. Tais navios exigem canais de acesso dos portos de pelo menos 14 metros de profundidade e poucos portos brasileiros teriam a possibilidade de receber tais navios, o que indica a necessidade de investimentos na infraestrutura portuária do país (Grantham, 2017).

Esses efeitos sobre o mercado brasileiro têm-se confirmado. Como visto na Figura 1, a cada ano aumentam as capacidades de carga dos novos navios porta contêineres que entram em operação, superando o patamar de 24.000 TEU, em 2023. Contudo, ainda permanecem as alegações de que limitações de capacidade dos portos impedem um maior fluxo de navios de maior porte nas rotas que tendem ao Brasil. Estudo do Centronave<sup>14</sup> apontava que, apesar de o Brasil ter potencial de carga para receber navios com capacidade de até 16 mil TEU, as restrições de acesso aos portos e a baixa capacidade dos terminais portuários para operar com embarcações desse porte limitariam o mercado a operar com embarcações de no máximo 11,5 mil TEU – tal conclusão foi contestada por representantes do setor portuário (Agência Infra, 2023)<sup>15</sup>.

Por outro lado, navios de maior porte efetivamente passaram a operar nas rotas que atendem os portos brasileiros. Em fevereiro 2024, o Porto de Santos recebeu o navio MSC Natasha XIII, com capacidade de carga de 14,4 mil TEU<sup>16</sup>, e em março de 2024, o Porto de Paranaguá recebeu o navio MSC C. Montaine, cuja capacidade de

---

<sup>14</sup> Centronave (Centro Nacional de Navegação Transatlântica) é uma entidade associativa que reúne 19 armadores que operam transporte marítimo de longo curso.

<sup>15</sup> AGÊNCIA INFRA. Brasil fora da rota dos grandes navios de contêineres. Set. 2023. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/brasil-fora-da-rota-dos-grandes-navios-de-conteineres/> Acesso em: 05/08/2024.

<sup>16</sup> PORTO DE SANTOS. Porto de Santos recebe, pela primeira vez, navio com 366 metros de comprimento. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/2024/01/31/porto-de-santos-recebe-pela-primeira-vez-navio-com-366-metros-de-comprimento/#:~:text=Constru%C3%ADda%20em%202018%2C%20a%20embarca%C3%A7%C3%A3o,conjunta%20de%20todos%20os%20envolvidos.> Acesso em 10/08/2024.

carga é de 15,4 mil TEU<sup>17</sup>, sendo esses os maiores navios a atracarem em portos brasileiros até o momento.

---

<sup>17</sup> PORTOS DO PARANÁ. Porto de Paranaguá recebe maior navio da história do Paraná em capacidade. Disponível em: <https://www.portosdoparana.pr.gov.br/Noticia/Porto-de-Paranagua-recebe-maior-navio-da-historia-do-Parana-em-capacidade#:~:text=Opera%C3%A7%C3%B5es%2C%20Portos%20do%20Paran%C3%A1,04%2F2024%20%2D%2011%3A31&text=O%20navio%20porta%2Dcont%C3%AAIneres%20MSC,j%C3%A1%20recebida%20nos%20portos%20paranaenses>. Acesso em 10/08/2024.

### 3 BREVE HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que se deu o início de modernização da legislação setorial nas décadas seguintes, a qual trouxe implicações fundamentais para a análise de questões concorrenciais no setor.

A Constituição Federal de 1988 trata diretamente da atividade portuária, estabelecendo que:

- compete à União explorar direta ou indiretamente (mediante autorização, permissão ou concessão) os portos marítimos, lacustres e fluviais (art. 21, XII, f);
- compete privativamente à União legislar sobre o regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial (art. 22, X).

Nessa época o sistema portuário brasileiro era marcado por forte intervenção estatal, sendo a administração, a coordenação e a operação dos portos exercida pela Empresa Brasileira de Portos do Brasil (Portobrás). Em 1990, a Portobrás foi extinta (Lei n.º 8.029/1990) e a exploração dos portos ficou a cargo das Companhias Docas<sup>18</sup>.

Tal fato acabou constituindo os primeiros passos no sentido de criar um ambiente de concorrência no setor portuário brasileiro, pois algumas administrações portuárias deixaram de trabalhar com as tarifas oficiais, passando a estabelecer contratos de serviços com preços próprios. Contudo, esse movimento era limitado pelo desempenho dos portos ainda sujeitos a estruturas pesadas e gestões burocráticas e pouco qualificadas (Bogossian, 2011).

---

<sup>18</sup> As Companhias Docas são sociedades de economia mista criadas para atuar na administração de portos. Até 1990 eram vinculadas à Portobrás; no período de 2007 a 2016, estiveram vinculadas à Secretaria de Portos da Presidência da República; atualmente, estão vinculadas ao Ministério de Portos e Aeroportos, criado pela Lei nº 14.600/2023.

### 3.1 A Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/1993)

No início da década de 1990, o sistema portuário brasileiro era caracterizado pelos problemas de ineficiência, baixa produtividade, excesso de burocracia e por uma crônica falta de investimentos (Goldberg, 2009). Nesse contexto foi lançado o novo marco regulatório do setor portuário, a Lei nº 8.630/1993, com os seguintes objetivos (Marchetti e Pastori, 2006):

- promover a descentralização do setor por meio da estadualização e municipalização de portos;
- permitir a exploração da operação de movimentação portuária pelo setor privado;
- promover investimentos privados em superestrutura, operação portuária e novos equipamentos visando à redução do tempo de espera e de permanência dos navios no porto;
- permitir a exploração de cargas de terceiros em terminais de uso privativo;
- promover a concorrência no segmento para levar à redução de custos tarifários de movimentação;
- promover a adequação do quantitativo de mão de obra na operação portuária, segundo os novos padrões tecnológicos e de produção.

A Lei de Modernização dos Portos define porto organizado como *“aquele construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária”*, reafirmando a competência da União para a sua exploração direta ou indireta, através de concessão precedida de licitação<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Lei nº 8.630/1993, art. 1º, § 1º, I e § 2º.

As tarefas de administração e regulação locais da área dos portos organizados passaram a ser compartilhadas pelo Conselho da Autoridade Portuária (CAP) e pela Administração do Porto (AP), instituídos em cada porto. Embora o CAP seja hierarquicamente superior, ele depende da AP para executar as políticas portuárias.

Nos termos da Lei nº 8.630/1993, o CAP é formado por representantes do governo (federal, estadual e municipal), dos operadores portuários, dos trabalhadores e dos usuários. Entre suas atribuições estão: baixar o regulamento de exploração; opinar sobre a proposta de orçamento do porto; fomentar a ação industrial e comercial do porto; zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência; desenvolver mecanismos para atração de cargas; homologar os valores das tarifas portuárias; manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infraestrutura portuária; e aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto.

A Administração do Porto pode ser exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária, assumindo a função de autoridade portuária de forma coordenada e harmônica com as demais autoridades atuantes na área do porto organizado (autoridades marítima, aduaneira, sanitária, de saúde e de polícia marítima).

Cabe à Administração do Porto a gestão e exploração do porto organizado, incluindo competências para (i) pré-qualificar os operadores portuários; (ii) fixar os valores e arrecadar a tarifa portuária; (iii) fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias; (iv) fiscalizar as operações portuárias; (v) estabelecer o horário de funcionamento no porto, bem como as jornadas de trabalho no cais de uso público; (vi) autorizar a entrada e a saída de embarcação na área do porto, bem como a movimentação de carga da referida embarcação; e (vii) suspender operações portuárias que prejudiquem o bom funcionamento do porto.

A reforma setorial dos anos 1990 deu especial atenção à gestão de mão de obra. Foram criados os Órgãos Gestores de Mão de Obra (OGMO), constituídos em cada porto pelos operadores portuários, com a função de administrar o fornecimento de mão de obra do trabalhador portuário com vínculo empregatício e do trabalhador avulso. Ao OGMO cabe manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso; promover o seu treinamento e habilitação; selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso; e estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso.

A Lei de Modernização dos Portos permitiu ainda que terminais de uso privativo pudessem movimentar cargas de terceiros, aumentando a viabilidade dos investimentos privados no setor.

### **3.2 Os órgãos reguladores da atividade portuária**

Em 2001, foi criada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)<sup>20</sup>, à qual foi atribuída a competência para regulação, supervisão e fiscalização dos serviços de transporte aquaviário. Entre as atribuições da agência estão:

- i. propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infraestrutura aquaviária e de prestação de serviços de transporte aquaviário;
- ii. elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária;
- iii. celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;

---

<sup>20</sup> Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001.

- iv. promover as revisões e os reajustes das tarifas portuárias;
- v. estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores portuários;
- vi. elaborar editais e instrumentos de convocação e promover os procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias;
- vii. autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas;
- viii. fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre.

Em 2007, foi criada a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP), que absorveu do Ministério dos Transportes a responsabilidade sobre os portos marítimos com o papel de promover políticas portuárias. Nessa estrutura, a Antaq e as Companhias Docas passaram a se vincular à SEP.

As competências da SEP, segundo a Lei nº 11.518/2007, compreendiam (i) a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais; (ii) a participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos; (iii) a aprovação dos planos de outorgas; (iv) o desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura aquaviária dos portos e terminais portuários sob sua esfera de atuação.

Posteriormente, através da Lei nº 13.341/2016, a SEP foi extinta e suas competências foram transferidas para o reformulado Ministério dos Transportes,

Portos e Aviação Civil, em cuja estrutura há um órgão específico para cuidar do setor, a Secretaria Nacional de Portos<sup>21</sup>.

Atualmente, o Ministério de Portos e Aeroportos é o órgão do Governo Federal incumbido de coordenar organização e elaboração da política nacional de transportes aquaviário e aeroviário - suas competências foram definidas pela Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. São áreas de competência do Ministério de Portos e Aeroportos, segundo o art. 41º da Seção XXIV do Decreto nº 11.337, de 2023:

*I - política nacional de transportes aquaviário e aeroviário;*

*II - marinha mercante e vias navegáveis;*

*III - formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e de instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres e execução e avaliação de medidas, de programas e de projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e das instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;*

*IV - formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais do setor de portos e de instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;*

*V - participação no planejamento estratégico, no estabelecimento de diretrizes para sua implementação e na definição das prioridades dos programas de investimentos em transportes aquaviário e aeroviário, em articulação com o Ministério dos Transportes;*

*VI - elaboração ou aprovação dos planos de outorgas, na forma prevista em legislação específica;*

*VII - estabelecimento de diretrizes para a representação do País em organismos internacionais e em convenções, em acordos e em tratados relativos às suas competências;*

*VIII - desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura aquaviária dos portos e das instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres em seu âmbito de competência, com a finalidade de promover a segurança e a eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros; e*

*IX - aviação civil e infraestruturas aeroportuária e de aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa. (BRASIL, 2023)*

---

<sup>21</sup> A Secretaria Nacional de Portos foi mantida na estrutura do Ministério de Portos e Aeroportos.

### 3.3 A nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013)

Em 2012, ocorreu a reforma do marco regulatório do setor com a promulgação da Medida Provisória n.º 595/2012, convertida na Lei n.º 12.815/2013. Novamente, a necessidade de aumentar a eficiência dos portos foi o mote para a reforma da regulação setorial, desta vez, propondo um modelo "*baseado na ampliação da infraestrutura e da modernização da gestão portuária, no estímulo à expansão dos investimentos do setor privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras à entrada*"<sup>22</sup>.

O texto da nova lei declara o objetivo da mudança e as diretrizes a serem seguidas na sua consecução, *in verbis*:

*Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:*

*I – expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;*

*II – garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;*

*III – estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;*

*IV – promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; (Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020)*

*V – estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e (Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020)*

*VI – liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020) (BRASIL, 2013)*

---

<sup>22</sup> Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 595/2012.

Entre as principais mudanças introduzidas pela Nova Lei dos Portos incluem-se:

**i) Formas de outorga das áreas e instalações portuárias** – a Lei nº 12.815/2013 estabelece as seguintes formas de outorga das áreas e instalações portuárias: a concessão e o arrendamento para áreas localizadas dentro do porto organizado e a autorização para áreas localizadas fora do porto organizado.

De acordo com a lei, a concessão de áreas do porto organizado e das instalações portuárias nele existentes é a cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado (art. 2º, IX). Já o arrendamento é definido no texto legal como cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado (art. 2º, XI).

A diferença básica entre as duas modalidades reside no fato de que a concessionária responde também pela Administração do Porto, exercendo a função de autoridade portuária, enquanto a arrendatária atua simplesmente como operadora portuária.

Outra mudança significativa diz respeito aos critérios adotados nos julgamentos das licitações. O art. 6º, da Lei nº 12.815/2013, estabelece que os critérios a serem considerados, de forma isolada ou combinada, serão maior capacidade de movimentação de carga, a menor tarifa e o menor tempo de movimentação de carga, além de outros estabelecidos no edital, enquanto pela lei anterior o critério de julgamento nas licitações de arrendamento portuário era a maior oferta, ou seja, a vencedora era aquela licitante que pagasse o maior valor pela outorga ao Estado (Farranha, Frezza e Barbosa, 2015).

Tal mudança privilegia a maior eficiência na prestação dos serviços portuários e, por consequência, induz um incremento da concorrência interportos, dado que, em um cenário de redução de custos para garantir os preços propostos na licitação, há maior necessidade de atração de cargas e, para isso, aumentar a capacidade de movimentação e reduzir os tempos de operação são fatores fundamentais.

Os terminais de uso privado (TUP), que são as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado, são explorados mediante autorização precedida de chamada ou anúncio público e, quando for o caso, processo seletivo público; a autorização terá prazo de até vinte e cinco anos e é formalizada mediante contrato de adesão. O Quadro 3 compara as características das outorgas mediante arrendamento e autorização:

**Quadro 3 – Comparação entre terminais arrendados e terminais autorizados**

	<b>Terminais arrendados</b>	<b>Terminais autorizados (TUP)</b>
<b>Tipo de contrato</b>	Contrato administrativo regido pela Lei nº 8.987/1995	Contrato de adesão
<b>Prazo</b>	35 anos, prorrogável até 70 anos*	25 anos com prorrogações sucessivas, mediante condições estabelecidas na Lei nº 12.815/2013
<b>Seleção</b>	Licitação	Chamada pública, com a possibilidade de processo seletivo havendo mais de uma proposta
<b>Custos</b>	Estruturas de acesso e proteção providas pelo poder público. Investimentos na operação dos terminais a cargo dos concessionários	Arcados integralmente pelos autorizatários
<b>Remuneração do operador</b>	Tarifas controladas pelo poder público. O concessionário faz jus ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato	O autorizatário tem liberdade para estabelecer os preços pelos serviços prestados
<b>Fiscalização</b>	Autoridade portuária	Antaq

**Fonte:** Fernandes (2015, p. 63) com adaptações.

(\*) O prazo de vigência dos contratos de arrendamento de terminais portuários foi modificado pelo Decreto nº 10.672, de 2021.

**ii) Fim da distinção entre cargas próprias e de terceiros** – pelo marco legal anterior regido pela Lei nº 8.630/1993, havia terminais privativos de uso exclusivo e terminais privativos de uso misto. Nos primeiros, os operadores poderiam movimentar somente cargas próprias ou de empresas pertencentes ao seu grupo econômico; nos últimos, havia a possibilidade de movimentação de cargas de terceiros, porém, de forma residual, para ocupar capacidade eventualmente não utilizada com cargas próprias – ao operador privado, inclusive, era necessário provar a capacidade de gerar carga própria suficiente para operar o terminal.

A Nova Lei dos Portos não faz diferenciação entre cargas próprias e de terceiros. Essa mudança introduz uma nova interpretação dos conceitos de instalação de uso privativo, na medida em que permite que esses terminais sejam constituídos sem a restrição de existência de carga pertencente ao autorizatário em níveis tais que justifiquem o empreendimento (Britto *et al.*, 2015), portanto, é possível, sob a nova legislação, que um TUP opere exclusivamente com cargas de terceiros.

Tal medida tem como objetivos aumentar os investimentos privados no setor e, também, a competição interportos. Essa medida incentiva a participação do capital privado e a concorrência no setor. Porém, segundo Fernandes (2016, p. 164) deve-se avaliar em que medida a assimetria regulatória entre terminais arrendados e autorizados pode interferir contrária ou favoravelmente nesse movimento: a necessidade de arcar com todos os custos de implantação das instalações portuárias pode se tornar uma barreira a novos investimentos pelo volume de capital afundado – *sunk costs*. Por outro lado, Farranha, Frezza e Barbosa (2015, p. 101–102) indicam que a maior autonomia de operação e liberdade tarifária pode atrair inclusive investidores que antes operavam em terminais dos portos organizados e que estão presos às regras mais rígidas da lei de concessões. Neste caso, a concorrência entre os portos se daria pelos investimentos antes de pelas cargas.

**iii) Centralização do poder regulatório** – a Nova Lei dos Portos promoveu uma centralização normativa do setor em favor da Administração Pública Federal, Antaq e principalmente SEP, retirando atribuições anteriormente afetas às instâncias locais (Administração do Porto e Conselho da Autoridade Portuária).

A Administração do Porto, por exemplo, deixa de ter autonomia para fixar valores das tarifas para restringir-se à função de arrecadação, com os valores passando a ser fixados pelo poder concedente (exercido pela SEP, conforme Decreto nº 8.033/2013). Da mesma forma, a pré-qualificação dos operadores portuários deve ser feita com base em normas estabelecidas pelo poder concedente. A AP também perdeu a competência para lavrar autos de infração, instaurar processos administrativos e aplicar sanções, passando a reportar à Antaq irregularidades em

relação a regulamentos e contratos, para a devida instauração de processo administrativo e aplicação de penalidades.

O Conselho da Autoridade Portuária deixou de ser um órgão deliberativo para se tornar um órgão consultivo com uma alteração na sua composição, que passa a ter metade formada por representantes do poder público e o restante dividido entre representantes dos empresários e dos trabalhadores.

Tais mudanças tiveram como justificativa a necessidade de retomar a capacidade de planejamento no setor portuário, redefinindo competências institucionais da Secretaria de Portos e da Antaq. Contudo, estudos como Britto *et al.* (2015, p. 65) alertam que ao reduzir a autonomia das administrações portuárias locais e aumentar a centralização nos órgãos do governo federal, pode-se estar reduzindo a atratividade de terminais localizados em portos organizados e inibindo investimentos.

### **3.4 Serviços de praticagem**

Atividade fundamental para o bom funcionamento dos portos e objeto de alguns processos julgados no Cade, o serviço de praticagem está previsto na Lei de Segurança da Navegação – Lei nº 9.537/1997 e regulamentado pela NORMAM-12, da Diretoria de Portos e Costas (DPC) da Marinha do Brasil.

O serviço de praticagem consiste no conjunto de atividades profissionais de assessoria ao comandante de uma embarcação requeridas por força de peculiaridades locais que dificultem a livre e segura movimentação da embarcação (art. 12, da Lei nº 9.537/1997).

A Lei nº 14.813/2024 manteve a redação do caput do art. 12 da Lei nº 9.537/1997 e incluiu três parágrafos:

*§ 1º O serviço de praticagem é atividade essencial, de natureza privada, cujo objetivo é garantir o interesse público da segurança da navegação, da salvaguarda da vida humana e da proteção ao meio ambiente.*

*§ 2º O serviço de praticagem deve estar permanentemente disponível, de forma a prover a continuidade e a eficiência do tráfego aquaviário.*

*§ 3º É dever do Estado garantir a adequada e livre prestação do serviço de praticagem, nos termos desta Lei. (BRASIL, 2024)*

O prático é o profissional capacitado especialmente para essa função, que possui experiência e conhecimentos técnicos de navegação e de condução e manobra de navios, bem como das particularidades locais, correntes e variações de marés, ventos reinantes e limitações dos pontos de acostagem e os perigos submersos.

Compõem os serviços de praticagem, a atuação do prático junto ao navio que chega ou sai do porto, o serviço de lancha que transporta o prático entre o navio e o porto e o serviço de atalaia, executado por pessoal em terra que ajuda a orientar as manobras de entrada e saída do porto (Lei nº 9.537/1997, art. 12-A, acrescentado pela Lei nº 14.813/2024).

A Lei nº 14.813/2024 alterou o art. 13 da Lei nº 9.537/1997, a começar pelo *caput*, que passou a ter a seguinte redação "O serviço de praticagem será executado exclusivamente por práticos devidamente habilitados pela autoridade marítima" (BRASIL, 2024).

Também foi alterado o § 2º do mesmo artigo, que trata da manutenção da habilitação do prático, e que passou a depender de três condições: (i) cumprimento da frequência mínima de manobras estabelecida pela autoridade marítima; (ii) realização dos cursos de aperfeiçoamento determinados pela autoridade marítima; e (iii) cumprimento das recomendações e das determinações oriundas dos organismos internacionais competentes, desde que reconhecidas pela autoridade marítima.

Outra alteração foi promovida no § 3º do art. 13, que recebeu nova redação: "*o livre exercício da atividade de prático passa a depender do atendimento da regulação técnica e econômica da atividade, nos termos da lei*" (BRASIL, 2024).

A faculdade da autoridade marítima de conceder Certificação de Isenção de Praticagem a comandantes brasileiros de navios brasileiros, prevista no § 4º, teve acrescidas nova exigência na redação dada pela Lei nº 14.813/2024: o Certificado de Isenção de Praticagem, que permite a um Comandante de embarcação conduzi-la na

zona de praticagem, será concedido exclusivamente a comandantes brasileiros de navios de bandeira brasileira que tenham até 100 metros de comprimento e cuja a tripulação seja composta de, no mínimo, dois terços de brasileiros.

O § 5º mantém a regra de rodízio na escala dos práticos, incluindo-a no texto da Lei nº 9.537/1997:

*§ 5º - Em cada zona de praticagem, os profissionais prestarão o serviço de acordo com escala de rodízio única homologada pela autoridade marítima, garantida a frequência de manobras que assegure a proficiência, a distribuição equânime e a disponibilidade permanente do serviço de praticagem; (BRASIL, 2024)*

A atividade é regulada pela Autoridade Marítima (Marinha do Brasil), que visa precipuamente à segurança da navegação e continuidade da prestação de serviços. Nesse intuito, a Autoridade Marítima pode, entre outras competências, estabelecer o número de práticos necessários em cada zona de praticagem, fixar o preço do serviço e requisitar o serviço de práticos, conforme disciplinado pela citada NORMAM-12/DPC (Diretoria de Portos e Costas) – estas atribuições foram inseridas no texto da Lei nº 9.537/1997 (artigos 15-A, 15-B e 15-C), pela Lei nº 14.813/2024. A disciplina de preços pela Autoridade Marítima se dá em casos de impasse nas negociações entre práticos e armadores (prevista no referido art. 15-A, da Lei nº 9.537/1997), quando o ente público é chamado a arbitrar uma questão envolvendo agentes específicos do mercado, sem, contudo, constituir uma regulação econômica *stricto sensu*, cujo objetivo seria corrigir uma falha de mercado e aumentar o bem-estar social (Estevez, 2016, p. 6–7).

Outro efeito economicamente relevante da regulação da atividade dos práticos decorre da limitação do número de práticos por zona de praticagem associada ao sistema de rodízio entre os práticos estabelecido pela Autoridade Marítima, com o objetivo de garantir a todos os práticos que atuam em dada zona de praticagem o número de horas mínimas exigidas para a sua habilitação.

Segundo Esteves (2016), tal sistema restringe a oferta do serviço de praticagem pelos práticos lotados em determina zona de praticagem, que se deparam com uma

demanda, representada pelos armadores, altamente concentrada, com alto poder de mercado, com efeito semelhante à relação entre dois monopólios. Um efeito provável resultante dessas duas forças é a dupla margem, de forma que os usuários finais dos serviços de fretes marítimos (importadores, exportadores e consumidores finais das mercadorias transportadas) são punidos com a elevação dos preços.

### **3.5 Cobrança pelos serviços de segregação e entrega de cargas**

Um dos temas mais discutidos no Cade em relação a serviços portuários é a legitimidade da cobrança por serviços de segregação e entrega de cargas dos operadores portuários para os armazéns localizados na zona secundária dos portos, que ficou conhecida como *Terminal Handling Charge 2* (THC-2) ou Serviço de Segregação e Entrega (SSE)<sup>23</sup>.

Os serviços prestados pelos operadores portuários (atracação, estiva, capatazia, etc.) são cobrados dos armadores em um valor único chamado *box rate*. Esse custo para o armador é repassado ao dono da carga compondo o valor total do frete numa rubrica chamada *Terminal Handling Charge – THC*. Ocorre que os operadores portuários passaram a exigir um valor adicional dos terminais da zona secundária referente aos procedimentos de entrega da carga, alegando que essa operação implica custos adicionais. Os terminais da zona secundária sentiram-se prejudicados e recorreram ao Cade e à Antaq contra essa cobrança, alegando que todo o custo estava coberto pela THC.

A Antaq manifestou-se inicialmente pela ilegitimidade da cobrança da THC-2<sup>24</sup>, entendendo que todos os serviços prestados pelos operadores eram remunerados através da THC. Posteriormente, a agência reconheceu a existência de custos

---

<sup>23</sup> Nesta seção abordam-se apenas as decisões e normas emitidas pela agência reguladora. As decisões do Cade sobre o tema estão na seção 4.2.3.

<sup>24</sup> Processo administrativo nº 50300.000022/2002, que investigava a cobrança de THC2 no porto de Salvador.

adicionais para a segregação e entrega de contêineres aos terminais da zona secundária<sup>25</sup>.

Finalmente, em 2012, a Antaq regulamentou a questão através da Resolução nº 2.389/2012, definindo em seu art. 2º:

*VI – Cesta de Serviços (Box Rate): preço cobrado pelo serviço de movimentação das cargas entre o portão do terminal portuário e o porão da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre empresa de navegação e operador portuário, no caso da exportação, ou entre o porão da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário no caso da importação;*

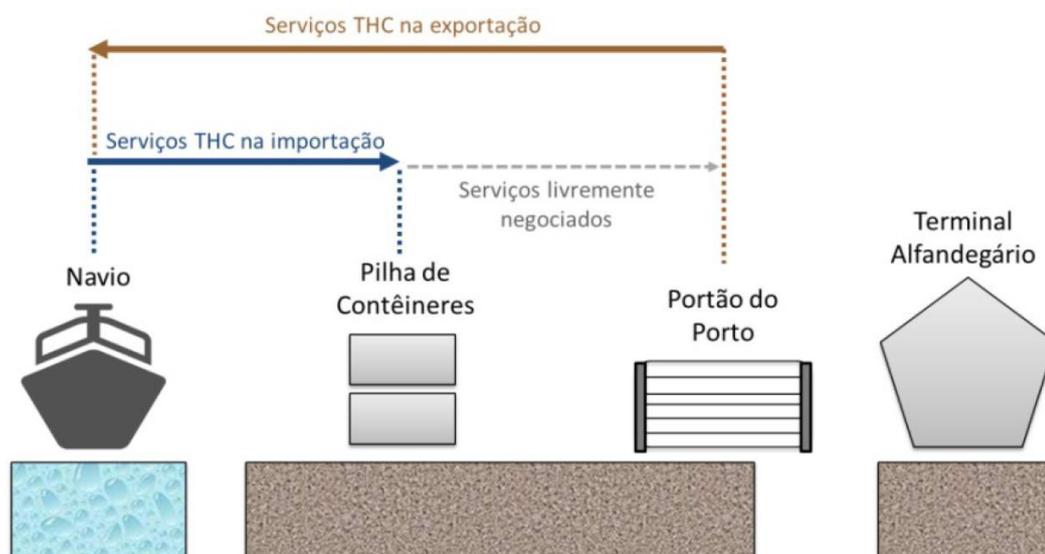
*VII — Taxa de Movimentação no Terminal (Terminal Handling Charge – THC): ressarcimento do preço cobrado pelos serviços de movimentação de cargas entre o portão do terminal portuário e o costado da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre empresa de navegação e operador portuário, no caso da exportação, ou entre o costado da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário no caso da importação. (BRASIL, 2012)*

Do texto normativo acima, verifica-se que a agência definiu a abrangência dos serviços cobertos pela THC de forma diferente para as operações de exportação e importação. Nesta, a THC cobre a movimentação entre o costado da embarcação até a sua colocação na pilha do terminal; enquanto naquela estão cobertas a movimentação da carga e a sua guarda transitória, conforme demonstrado na Figura 2 (Fernandes, 2016, p. 184).

---

<sup>25</sup> Acórdão 13-2010-Antaq, referente ao processo administrativo nº 50300.00159/2002, que investigava a cobrança da THC2 no porto de Santos.

**Figura 2 – Abrangência dos serviços cobertos pela THC**



**Fonte:** Fernandes (2016, p. 184).

A referida Resolução, em seu art. 5º, esclarece ainda que a remuneração dos serviços não contemplados no *box rate* entre o porão da embarcação e o portão do terminal poderão ser negociados livremente, mas que os preços máximos constarão na tabela de serviços dos operadores portuários, cabendo à autoridade portuária arbitrar os preços dos serviços não contemplados em tabela ou estipulados em contrato de arrendamento.

Em 2019 a Antaq editou a Resolução nº 34, que revogava a norma anterior e dava novo tratamento à matéria. No entanto, a Resolução nº 34 foi igualmente revogada pela Resolução nº 72, de 2022.

O art. 2º da Resolução nº 72, de 2022, traz as seguintes definições de cesta de serviços ou *box rate*, Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres (SSE) e taxa de movimentação no terminal ou *Terminal Handling Charge* (THC):

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

(...)

*III - cesta de serviços ou box rate: preço cobrado pelo serviço de movimentação das cargas entre o portão do terminal portuário e o porão da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre o transportador marítimo, ou seu representante, e a instalação portuária ou o operador portuário, no caso da exportação; ou entre o porão da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário, no caso da importação;*

(...)

*IX - Serviço de Segregação e Entrega de contêineres (SSE): preço cobrado, na importação, pelo serviço de movimentação das cargas entre a pilha no pátio e o portão do terminal portuário, pelo gerenciamento de riscos de cargas perigosas, pelo cadastramento de empresas ou pessoas, pela permanência de veículos para retirada, pela liberação de documentos ou circulação de prepostos, pela remoção da carga da pilha na ordem ou na disposição em que se encontra e pelo posicionamento da carga no veículo do importador ou do seu representante;*

*X - taxa de movimentação no terminal ou Terminal Handling Charge (THC): preço cobrado pelos serviços de movimentação de cargas entre o portão do terminal portuário e o costado da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre o transportador marítimo, ou seu representante, e instalação portuária ou operador portuário, no caso da exportação, ou entre o costado da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário no caso da importação (BRASIL, 2022)*

Na definição de *box rate* foi mantida a expressão "ou seu representante", que já constava da revogada Resolução nº 34. A definição do da THC permaneceu a mesma, com a exceção de que passou a ser considerada preço e não mais ressarcimento.

A resolução passou a incluir a definição dos SSE como preço cobrado pela prestação de serviços como a permanência de veículos para retirada pela liberação de documentos ou circulação de prepostos; a remoção da carga da pilha na ordem ou na disposição em que se encontra; e o posicionamento da carga no veículo do importador ou do seu representante.

No § 1º, do art. 7, da Resolução nº 72, a Antaq permite a cobrança do SSE na entrega de cargas no pátio em regime de trânsito aduaneiro, na importação ou no

desembarque de cargas não nacionalizadas, perante o importador ou seu representante, pela colocação na pilha em pátio segregado.

No art. 9º, a Resolução nº 72 dispõe que o SSE na importação não integra os serviços remunerados pela cesta de serviços ou *box rate*, nem aqueles cujas despesas são ressarcidas por meio do THC, salvo previsão contratual em sentido diverso. O § 1º do mesmo artigo facultava à Antaq estabelecer o preço máximo a ser cobrado a esse título, mediante prévio estabelecimento e publicidade dos critérios a serem utilizados para sua definição, nos casos em que ficasse demonstrada a verossimilhança de que existia abuso ilegal na cobrança do SSE.

Por entender que seria ilegal a cobrança da THC-2, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a suspensão da cobrança por esses serviços e da Resolução nº 72/2022 da Antaq, por meio do Acórdão nº 1.448/2022-TCU-Plenário, de 22 de junho de 2022, com efeitos a partir de 29/07/2022.

Em vista da decisão do TCU, a Antaq editou a Resolução nº 84/2022, que suspendeu cautelarmente os efeitos do disposto no inciso IX do art. 2º, no § 1º do art. 7º e no caput e § único do art. 9º, todos da Resolução nº 72.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> A Antaq entrou com recurso contra essa decisão do TCU, cuja análise pelo próprio Tribunal encontrava-se em tramitação quando da publicação deste Caderno – conforme AgênciaInfra.com, em 21/08/2024.

## **4 AS ANÁLISES DO CADE EM PROCESSOS RELATIVOS AO SETOR PORTUÁRIO**

### **4.1 Atos de concentração nos mercados de serviços portuários julgados no Cade**

Entre 1999 e 2023, o Cade apreciou 117<sup>27</sup> atos de concentração que envolveram mercados relativos à oferta de serviços portuários<sup>28</sup>. No período entre 1999 e 2016, foram 81 atos de concentração. Na atualização deste Caderno, que abrange o período de 2017 a 2023, foram apreciados pelo Cade 36 atos de concentração nos mercados de serviços portuários. Em sua quase totalidade, a análise recaiu sobre o controle de terminais portuários, seja sob a forma de arrendamento de bem público, seja sob a forma de propriedade privada, e suas implicações sobre o ambiente concorrencial derivadas de concentração horizontal ou de integração vertical entre esses terminais e outros segmentos da cadeia logística.

A grande maioria dos casos julgados pelo Cade (101) no período de 1999 a 2023 (86,32%), foi aprovada sem restrições; cinco casos foram aprovados com restrições (Tabela 1) – em dez casos notificados ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência não houve análise do mérito, em virtude de perda de objeto (desistência das requerentes de realizar o negócio) ou de não conhecimento pelo Cade (operações não se enquadravam nos critérios de notificação obrigatória).

Em todo o período analisado houve um caso de reprovação de ato de concentração que envolvia mercados de serviços portuários pelo Cade. Contudo, o ato de concentração (AC) nº 08700.006444/2016-49 envolvia duas distribuidoras de combustíveis (Ipiranga e Alesat), logo, tinha como mercados relevantes distribuição,

---

<sup>27</sup> Ver lista completa no Anexo II.

<sup>28</sup> Nesse total, incluem-se operações cujo objeto central não eram necessariamente os serviços portuários, mas que para o objetivo deste Caderno contam, dado que produziram efeitos sobre o controle de ativos destinados a esse mercado. Por exemplo, no caso de uma associação de empresas para exportação de açúcar, a análise do Cade abrangeu a prestação de serviços portuários, dado que as requerentes controlavam terminais de armazenagem de grãos sólidos em determinados portos do país – AC nº 08700.003468/2014-84 (Requerentes: Copersucar S.A e Cargill Agrícola S.A.).

revenda e movimentação e armazenagem portuária de combustíveis automotivos líquidos; comercialização de lubrificantes; e comercialização e revenda de gás natural veicular (GNV). Os problemas concorrenciais que levaram à reprovação do AC dizem respeito à distribuição e revenda de combustíveis - os mercados de serviços portuários não foram objeto de análise mais detalhada, nesse caso, detalhada pois não havia necessidade de aprofundamento da análise em termos concorrenciais.<sup>29</sup>

**Tabela 1 – Atos de concentração apreciados pelo Cade (1999 – 2023)**

<b>Decisão</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Participação (%)</b>
<b>Aprovação sem restrições</b>	101	86,32
<b>Aprovação com restrições – CNC*</b>	3	2,56
<b>Aprovação com restrições – TCD/ACC**</b>	2	1,71
<b>Arquivamento – não conhecimento</b>	6	5,13
<b>Arquivamento – perda de objeto</b>	4	3,42
<b>Reprovado</b>	1	0,85
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>100,00</b>

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

(\*) CNC: Cláusula de não concorrência.

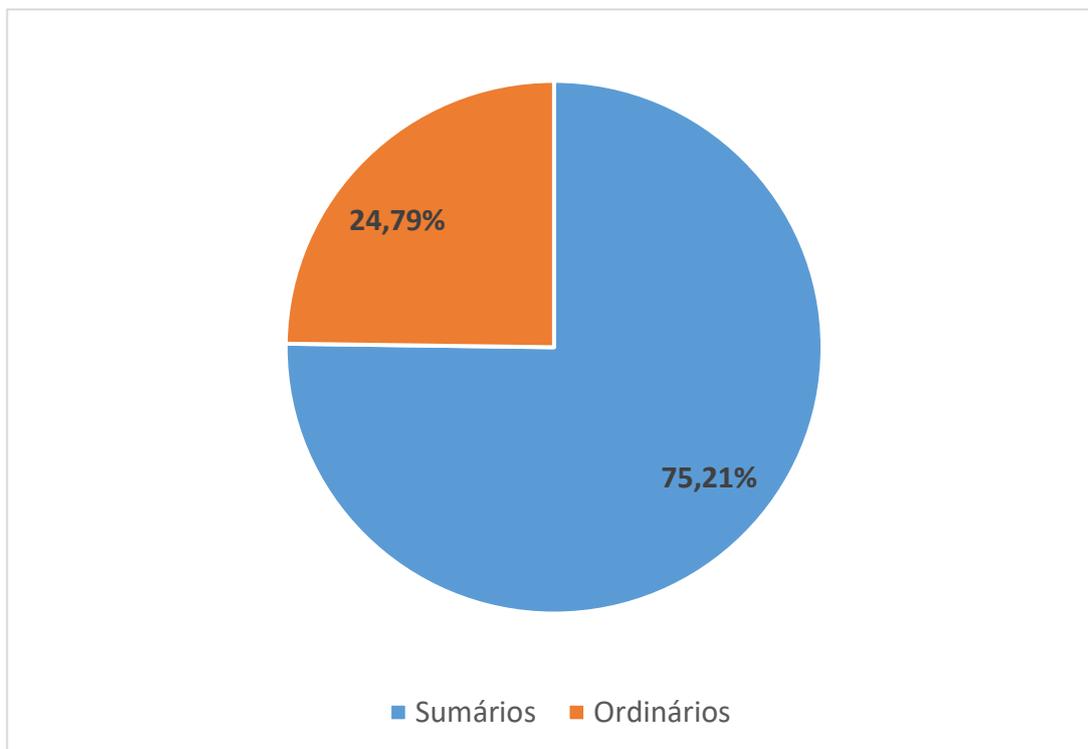
(\*\*) TCD/ACC: Termo de Compromisso de Desempenho/Acordo em Controle de Concentrações.

Considerando o rito processual, 88 (75,21%) atos de concentração foram analisados sob o Procedimento Sumário e 29 (24,79%), sob o Procedimento Ordinário (Gráfico 12). O Procedimento Sumário é aplicado pelo Cade aos casos que, em virtude da simplicidade das operações, tenham menor potencial ofensivo à concorrência. Já o procedimento ordinário se aplica aos atos de concentração que apresentem maior complexidade e que não se enquadrem no procedimento sumário. As hipóteses

<sup>29</sup> No AC nº 08700.006444/2016-49 (Requerentes: Ipiranga Produtos de Petróleo S.A. e Alesat Combustíveis S.A.), a análise detalhada do caso pelo Cade centrou-se nas questões relativas aos mercados de combustíveis. Porém, como a operação envolvia também o controle de terminais portuários destinados ao armazenamento de combustíveis, o AC Ipiranga/Alesat foi objeto da pesquisa deste Caderno e entra para as estatísticas de casos relacionados com serviços portuários.

enquadráveis no procedimento sumário estão dispostas na Resolução 33/2022 do Cade<sup>30</sup>.

**Gráfico 12** – Atos de concentração analisados pelo Cade classificados quanto ao procedimento processual (1999-2023)



**Fonte:** Cade    **Elaboração:** Departamento de Estudos Econômicos

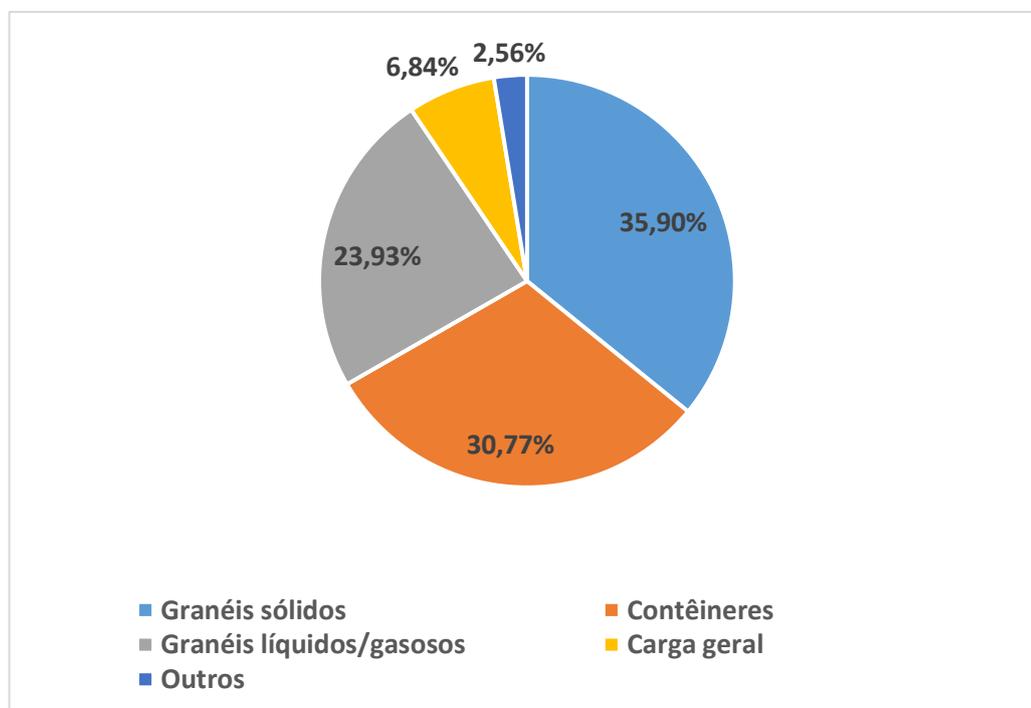
Quanto aos mercados envolvidos<sup>31</sup> nos atos de concentração analisados pelo Cade (Gráfico 13), os terminais portuários para granéis sólidos aparecem em 30,77%

<sup>30</sup> CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Resolução nº 33, de 14 de abril de 2022. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?11fcbFkN81DNKU\\_dhz4iilnql5\\_uKxXOK06JWeBzhMdu1o7VqyXeg9tKSSC3I\\_YlnBX8Qit099g7spbtEu5Ayy1J7fZ6z5AK-E7JynVgVAYniczU5wqJ6a4at3XodqUOL](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?11fcbFkN81DNKU_dhz4iilnql5_uKxXOK06JWeBzhMdu1o7VqyXeg9tKSSC3I_YlnBX8Qit099g7spbtEu5Ayy1J7fZ6z5AK-E7JynVgVAYniczU5wqJ6a4at3XodqUOL) Acesso em: 06/06/2024.

<sup>31</sup> Mercados envolvidos significa que a operação analisada produziria efeitos sobre algum ativo que é utilizado em determinado mercado, por exemplo, a criação de uma *joint venture* para construção e operação de um terminal de granéis sólidos afeta o mercado de serviços portuários de granéis sólidos, entretanto, a operação pode ter sido considerada de pouco potencial lesivo à concorrência e, portanto, o Cade pode ter entendido que não seria necessário aprofundar a análise do mercado para aprová-la. Assim, os percentuais de mercados envolvidos apresentados no gráfico 13 não podem ser traduzidos como percentuais de mercados relevantes analisados pelo Cade, dado que nem todas as análises de atos de concentração necessitam passar pela fase de definição formal de mercado relevante.

dos casos, seguidos por terminais de contêineres, terminais para granéis líquidos e/ou gasosos e terminais para carga geral – na categoria “Outros” enquadram-se 3 casos que não envolvem diretamente terminais portuários: um trata de transporte ferroviário na área interna do porto<sup>32</sup>, outro de serviços de apoio portuário<sup>33</sup> e o terceiro, de administração portuária (desestatização da Companhia Docas do Espírito Santos – CODESA<sup>34</sup>).

**Gráfico 13** – Distribuição dos atos de concentração, segundo o mercado afetado (1999 – 2023)



**Fonte:** Cade Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos

<sup>32</sup> AC nº 08012.002917/2000-20 (Requerentes: Ferrovias Bandeirantes S.A. - FERROBAN e Ferrovias Norte Brasil - FERRONORTE S.A.), aprovado sem restrições.

<sup>33</sup> AC nº 08012.001744/2006-18 (Requerentes: Saveiros Camuyrano Serviços Marítimos Ltda.; Companhia Navegação das Lagoas; Companhia Navegação das Lagoas Norte; Wilson, Sons de Administração e Comércio Ltda.; e VIS Limited), arquivado por não conhecimento.

<sup>34</sup> AC nº 08700.003467/2022-40 (Requerentes: Fundo de Investimento em Participações Shelf 119 - Multiestratégia e Companhia Docas do Espírito Santo), arquivado por não conhecimento.

Nas seções seguintes, com o objetivo de sistematizar a apresentação das decisões do Cade, são abordadas as diversas fases de análise de atos de concentração, seguindo a lógica e a sequência da chamada “análise clássica” de atos de concentração<sup>35</sup>.

#### 4.1.1 Mercado Relevante

Considerando os atos de concentração pesquisados (Tabela 1) que tiveram análise de mérito realizada pelo Cade, apenas um, no primeiro período, não tratou do controle de terminais portuários – foi o ato de concentração que analisou o arrendamento da atividade de transporte ferroviário de cargas na área interna do porto de Santos/SP – tendo sido essa atividade (transporte ferroviário de cargas) no recinto do porto a definição do mercado relevante nas dimensões de produto e geográfica<sup>36</sup>.

##### 4.1.1.1 Dimensão do produto: terminais portuários

Nas operações relativas aos terminais portuários, a definição de mercado relevante na dimensão produto recai sobre duas atividades desenvolvidas nesses recintos:

- **Movimentação de cargas:** consiste no manuseio da carga para sua retirada ou colocação no interior do navio – tal serviço é prestado exclusivamente por operadores portuários, agentes que têm acesso aos berços de atracação e que exploram terminais portuários;
- **Armazenagem:** serviços de armazenagem de cargas em áreas alfandegadas para aguardar a liberação para exportação ou internação,

---

<sup>35</sup> O Guia para Análise de Atos de Concentração, publicado pelo Cade em julho de 2016, destaca que essas etapas não são obrigatórias e não necessitam seguir qualquer sequência, e também não afastam a possibilidade de utilização de metodologias de análise alternativas, conforme a necessidade do caso.

<sup>36</sup> Ato de concentração nº 08012.002917/2000-20 (Requerentes: Ferrovias Bandeirantes S.A – FERROBAN e Ferronorte S.A. – Ferrovias Norte Brasil).

que se dá somente após o cumprimento de obrigações acessórias, como pagamento de tributos, atendimento de normas sanitárias, ambientais etc.

Essas atividades são analisadas pelo Cade, ora como mercados distintos, ora como um único mercado.

Em um caso julgado em 2017, ao analisar a sobreposição horizontal na movimentação de carga em terminais de contêineres nos portos de Pecém, Santos, Itajaí e Itapoá, que resultaria do AC nº 08700.002350/2017-81<sup>37</sup>, a Superintendência-Geral do Cade (SG) entendeu que uma avaliação correta do mercado relevante de serviços de terminais portuários deveria considerar as duas atividades – movimentação e armazenagem, que compõem esse mercado – separadamente.

No caso, as Requerentes e suas subsidiárias atuavam no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, como armadores, e nos mercados *upstream* de movimentação e armazenagem de contêineres, como operadores portuários. No que se refere especificamente à armazenagem, concorriam, também, com os recintos alfandegados localizados em área não contígua ao berço de atracação.

A praxe no mercado de transporte marítimo de carga é que um importador ou exportador, ao requisitar os serviços de um armador, firmará com este um contrato de transporte marítimo, pelo qual pagará o valor do frete aplicável à rota avençada. Os serviços de movimentação da carga nos terminais portuários – atividade exercida por operadores portuários – são contratados pelo armador, que repassa os custos dessa contratação ao importador/exportador.

No fornecimento do serviço de movimentação de cargas, os clientes diretos do operador são os armadores ou empresas de navegação, e sua concorrência se restringe a outros operadores de terminais portuários. Por outro lado, o serviço de armazenagem alfandegada tem como clientes os importadores e exportadores das

---

<sup>37</sup> Requerentes: Maersk Line A/S e Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG (HSDG). Julgado em 23/10/2017.

cargas armazenadas e, nessa atividade, a concorrência dos operadores abrange também agentes não portuários com recintos alfandegados independentes.

A SG entendeu que a movimentação de carga containerizada compreende um mercado relevante separado da movimentação de outros tipos de carga, uma vez que não há substitutibilidade do ponto de vista da oferta com relação à movimentação de carga containerizada e outros tipos de carga, tendo em vista os custos e diferentes características para a movimentação e armazenagem de cada tipo de carga. O mercado relevante na dimensão produto foi, então, delimitado como o mercado de movimentação de contêineres em terminais portuários.

Em qualquer hipótese, considerando movimentação e armazenagem separadamente ou em conjunto, a definição de mercado relevante na dimensão produto baseia-se no tipo de carga armazenada e movimentada em cada terminal objeto da operação: granéis sólidos, granéis líquidos, carga geral não containerizada e carga containerizada. Alguns fatores dificultam ou impossibilitam a substituição de serviços portuários entre terminais de um mesmo porto: <sup>38</sup>

- i. dificuldade de compatibilização no carregamento de produtos diferentes;
- ii. normas específicas de transporte, manuseio e condicionamento dos produtos;
- iii. regras de zoneamento portuário limitam o tipo de produto que pode ser movimentado em cada terminal;
- iv. contratos de arrendamento podem prever o tipo específico a ser movimentado no terminal.

Mesmo que se considere um tipo específico de terminal, é possível que haja a necessidade de refinar ainda mais essa classificação, tendo em vista as especificidades dos produtos a serem armazenados e movimentados. Por exemplo, em alguns casos

---

<sup>38</sup> Voto do conselheiro Fernando de Magalhães Furlan referente ao AC nº 08012.003911/2008-27 (Requerentes: Rezende Barbosa S.A. Administração e Participações; Cosan S.A. Indústria e Comércio).

envolvendo terminais de granéis sólidos onde se diferenciam os produtos de origem mineral dos produtos de origem vegetal<sup>39</sup> e, mesmo nesse último segmento, foi analisada a possibilidade de substituição de terminais destinados à armazenagem de açúcar por terminais destinados a armazenar outros produtos de origem vegetal, tendo o Cade optado pela definição de mercado restrita à armazenagem de açúcar<sup>40</sup>.

Esse tema também foi explorado na análise do AC nº 08012.010995/2005-11, que tratava da exploração do Terminal de Granéis do Guarujá S.A. (TGG) e do Terminal Marítimo do Guarujá S.A. (TERMAG) pelos grupos Brasil Ferrovias, Amaggi e Bunge. Os terminais destinavam-se à exportação de soja e derivados (TGG) e à importação de fertilizantes e enxofre (TERMAG). O Conselheiro-Relator Luís Fernando Rigato Vasconcellos concordou com a análise da SEAE no sentido de que em geral, os terminais portuários são dedicados a um único produto ou categoria de produtos, agrupados de acordo com características físicas, considerando que os ativos físicos envolvidos na atividade de serviços portuários, a saber, os armazéns e equipamentos de transporte e transbordo, são geralmente específicos ao(s) produto(s) transportado(s). O Conselheiro Mauricio Oscar Bandeira Maia, corroborando posição da SG, reafirmou esse entendimento ao definir o mercado relevante na dimensão do produto como “serviços portuários para minério de ferro”, que seria adotado para a análise de efeitos da integração vertical entre produção de minério de ferro, ferrovias e terminais portuários no AC nº 08700.007101/2018-63 (Requerentes: Vale S.A. e Ferrous Resources Limited).

No AC nº 08700.004085/2018-57 (Requerentes: Suzano Papel e Celulose S.A. e Fibria Celulose S.A.), a SG também avaliou a necessidade de restringir a definição do mercado relevante sob a ótica do produto em relação a terminais que operam com

---

<sup>39</sup> AC nº 08012.010584/2008-60 (Requerentes: Libra Terminais S. A., Terminal de Exportação de Açúcar do Guarujá Ltda.); AC nº 08012.000746/2010-76 (Requerentes: Cargill Agro Ltda.; Louis Dreyfus Commodities Agroindustrial S/A).

<sup>40</sup> AC nº 08700.003468/2014-84 (Requerentes: Coopersucar S.A. e Cargill Agrícola S.A.); AC nº 08700.005719/2014-65 (Requerentes: Rumo Logística Operadora Multimodal S/A e ALL – América Latina Logística S.A.).

cargas de papel e/ou celulose. O teste de mercado revelou que a atividade de exportação de papel e/ou celulose demanda a utilização de terminais portuários com instalações e características específicas, além da observância de certos procedimentos para o correto manuseio e transporte da carga. Entretanto, tais providências não foram apontadas como sendo de difícil implementação – de maneira geral, os operadores portuários informaram que as instalações dos terminais devem ser cobertas, livres de poeira e outros materiais contaminantes, devendo também contar com o apoio de determinados equipamentos para a adequada movimentação das cargas. Embora não tenha definido formalmente o mercado relevante, nesse caso a SG considerou em sua análise o cenário de transporte e movimentação de cargas gerais.

No caso dos terminais de granéis líquidos, também pode haver incompatibilidades entre os tipos de produtos que inviabilizam a substituição, conforme o Quadro 4 abaixo:

**Quadro 4 – Substituição entre tipos de granéis líquidos**

<b>Tipos de carga</b>	<b>Viabilidade da substituição</b>
<b>Combustíveis e sucos cítricos</b>	Não viável. Risco de contaminação dos sucos. Distância dos tanques exigida por normas é diferente. Terminais incompatíveis.
<b>Combustíveis e granéis de origem vegetal</b>	Viável para líquidos não comestíveis. Inviável no caso de óleos vegetais destinados à alimentação.
<b>Produtos químicos e sucos cítricos</b>	Não viável. Risco de contaminação dos sucos. Distanciamento dos tanques exigido por normas é diferente. Tipos de terminais incompatíveis.
<b>Produtos químicos e granéis de origem vegetal</b>	Não viável. Risco de contaminação dos sucos. Distância dos tanques exigida por normas é diferente. Terminais incompatíveis.
<b>Sucos cítricos e outros granéis de origem vegetal</b>	Viável se ambos os líquidos forem comestíveis.

**Fonte:** Voto do conselheiro Vinícius Marques de Carvalho referente ao AC nº 08012.007025/2008-72 (Terminal Químico de Aratu S.A.; União Terminais e Armazéns Gerais Ltda.).

A discussão sobre se haveria um único mercado relevante para movimentação de granéis líquidos em geral ou se as especificidades de cada granel líquido demandariam eventual subsegmentação do mercado foi retomada pelo Conselheiro Relator Victor Oliveira Fernandes no AC nº 08700.001197/2022-32, que envolveu a aquisição pela Cattalini Terminais Marítimos S/A de ativos de titularidade da União

Vopak Armazéns Gerais Ltda., compostos por um terminal de armazenamento de graneis líquidos, um terreno de estacionamento, e dezoito lotes imobiliários.

As Requerentes sustentaram que, no geral, os operadores portuários seriam capazes de movimentar e armazenar diferentes tipos graneis líquidos: apesar de nem todos os tanques utilizados para armazenamento serem semelhantes, eventuais adaptações necessárias poderiam ser realizadas em curto prazo. Já o teste de mercado empreendido pela SG não mostrou resultados conclusivos. Terceiras interessadas argumentaram que a operação resultaria em monopólio na movimentação e armazenagem desse produto.

Diante disso, o Conselheiro Relator entendeu que seria oportuno aprofundar-se na questão da definição do mercado relevante na dimensão produto, considerando as condições de substitutibilidade dos diferentes tipos de graneis líquidos. O Relator observou que não existia, na jurisprudência do Cade, um entendimento universalmente válido sobre a substitutibilidade dos produtos de movimentação portuária. A maioria dos julgados aponta para o entendimento de que a movimentação de carga líquida tem uma logística muito distinta daquela de cargas gerais e de graneis sólidos, podendo-se afirmar que existe uma segmentação clara de mercado relevante para graneis líquidos, sobretudo por questões operacionais.

Por outro lado, é relativamente escassa na jurisprudência a discussão sobre se os diversos tipos de graneis líquidos seriam substituíveis entre si. A rigor, existia, à época da operação, um único julgado do Cade<sup>41</sup> que discutiu especificamente as condições de substituição de graneis líquidos (conforme o Quadro 4). O voto do Relator daquele caso não definiu mercados relevantes segmentados para os diferentes tipos de graneis líquidos. Naquele ato de concentração, tanto a SEAE – a então Secretaria de Assuntos Econômicos, do Ministério da Fazenda – quanto o Relator consideraram

---

<sup>41</sup> AC nº 08012.007025/2008-72 (Requerentes Terminal Químico de Aratu S.A. e União Terminais Armazéns Gerais Ltda.), julgado em junho de 2010.

todos os tipos de líquidos como pertencentes a um mesmo mercado relevante, com uma única exceção sendo feita à família dos sucos cítricos.

Assim, no caso mais recente, o Conselheiro-Relator empreendeu uma instrução complementar com o objetivo de compreender a dinâmica de substitutibilidade no mercado relevante pelo lado da oferta – neste caso tratava-se de alternativas viáveis para a movimentação e armazenagem de óleos vegetais. As respostas aos ofícios enviados requerendo informações adicionais aos operadores portuários da região de Paranaguá/PR e à Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) permitiram uma compreensão mais precisa da dinâmica da movimentação desses graneis. Restou claro que existem diversos tipos de “óleos vegetais” e que, mesmo dentro dessa categoria, podem existir diferenças relevantes para fins de movimentação e armazenagem portuária.

Nessa fase de definição de mercado relevante, o voto condutor entendeu que seria possível tanto considerar que se estava tratando de um mercado mais amplo de graneis líquidos, quanto de um possível mercado relevante restrito à movimentação e armazenagem portuária de óleos vegetais. A opção por um cenário ou outro segundo o voto suscitava um questionamento comum da análise antitruste, qual seja, se as condições de substitutibilidade pelo lado da oferta devem ser tratadas na etapa de definição de mercado relevante ou na etapa de rivalidade.

O Guia H do CADE recomenda sempre definir o mercado relevante pela ótica da demanda, deixando-se ponderações sobre a substitutibilidade sob a ótica da oferta para o exame das barreiras à entrada. Portanto, de acordo com a orientação do Guia H, o ideal seria definir um mercado relevante hipotético mais estreito. No entanto, o Conselheiro Relator decidiu realizar a análise da operação considerando tanto o cenário de um mercado relevante para todos os graneis líquidos, quanto o cenário alternativo de restrição à movimentação e armazenagem de óleos vegetais, decidindo deixar em aberto a definição do mercado relevante sob a ótica do produto e concluiu pela aprovação sem restrições do ato de concentração, no que foi seguido por unanimidade pelo plenário do Tribunal do Cade.

No mesmo caso o Conselheiro Gustavo Augusto Freitas de Lima, em voto vogal, optou por deixar em aberto a definição do mercado relevante e seguir a jurisprudência do Cade, que se baseia no tipo de carga armazenada e movimentada em cada terminal objeto da operação, no caso de granéis, distinguindo-se granéis sólidos e granéis líquidos. O voto vogal retomou o entendimento expresso pelo próprio Conselheiro Gustavo Augusto Freitas de Lima no AC nº 08700.006512/2021-37 (Requerentes: Ream Participações S.A. e Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras), de que, como regra, deve haver a análise separada dos granéis líquidos destinados ao consumo humano – como é o caso do óleo vegetal – das instalações destinadas ao armazenamento de óleo combustível. No caso concreto, embora as estruturas existentes pudessem ser adaptadas para as duas finalidades, verificou-se que os concorrentes locais não atuavam no mercado de armazenamento de óleos vegetais.

De acordo com o voto vogal, o que se deve levar em conta para a definição das participações de mercado, variação de HHI e percentuais de concentração, são as estruturas de mercado que já estejam em operação. O estudo da concorrência potencial, que passa pelo exame de possíveis entradas e mesmo de adaptação de estruturas, é relevante, mas para o teste de rivalidade, não para a verificação da concentração do mercado.

No AC nº 08700.002392/2021-07 (Requerentes: Intermarítima Portos e Logística S.A e Gerdau Aços Longos S.A.), a SG manteve o critério consolidado na jurisprudência do Cade de definir o mercado relevante de movimentação de granéis sólidos minerais e vegetais, na dimensão produto, como segmentado segundo o tipo específico de carga a ser movimentada pelos operadores portuários, dadas as características apresentadas por cada carga.

Uma última diferenciação relativa à dimensão de produto do mercado relevante reside na necessidade de separar os serviços de armazenagem alfandegada de contêineres para exportação da armazenagem alfandegada de contêineres para importação.

As mercadorias importadas devem ser obrigatoriamente submetidas aos trâmites do despacho aduaneiro, visando ao seu desembaraço, condição para a sua entrega aos proprietários (importadores). Durante esse procedimento, as mercadorias devem permanecer sob controle aduaneiro em locais ou recintos alfandegados. As mercadorias exportadas, por sua vez, podem passar pelo procedimento de despacho em locais não alfandegados (REDEX – Recintos Especiais para Despacho Aduaneiro de Exportação), inclusive no estabelecimento do exportador. Ademais, empresas consultadas pelo Cade informaram que o segmento no qual concentram suas atividades é o destinado à armazenagem de contêineres de importação, no qual há maior retorno econômico, ao passo que o custo de armazenagem de exportação é inserido no preço do serviço cobrado junto ao armador<sup>42</sup>.

Na análise do AC nº 08700.005700/2021-48 (Requerentes: SAS Shipping Agencies Services SÀR, MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A. e Log-In Logística Intermodal S.A.), a SG manteve a distinção entre o mercado de armazenagem de cargas alfandegadas e não alfandegadas com base em precedentes do Cade.<sup>43</sup> Nos termos do parecer da SG, a atividade de armazenagem alfandegada consiste em manter as cargas importadas sob controle aduaneiro em locais ou recintos

---

<sup>42</sup> Voto do conselheiro Olavo Zago Chinaglia no AC nº 08012.011114/2007-32 (Requerentes: Nova Logística S.A. e Empreendimentos Comerciais Mesquita Ltda.).

<sup>43</sup> ACs 08012.011114/2007-32 (Nova Logística/Empreendimentos Comerciais Mesquita); 08700.008413/2013-80 (Mitsui/VLI); 08012.000043/2012-18 (Rocha Terminais Portuários/Cattalini Terminais Marítimos); 08700.000419/2015-71 (Andorsi Participações/ADM Portos do Pará); 08700.001596/2015-74 (BNDES Participações/Rocha Terminais Portuários); 08700.001703/2021-11 (Requerentes: Copersucar/Cargill); 08700.002392/2021-07 (Intermarítima/Gerdau). 69 AC 08700.007934/2017-43 (Multilog/Elog), Parecer 372/2017/CGAA5/SGA1/SG (SEI 0424705): “(...) Depreende-se desses normativos e das informações trazidas no AC mencionado que, assim como um Porto Seco, Clia é um recinto alfandegado, porém sob o regime de licença. Centro de Distribuição (CD) é um depósito projetado para recebimento de mercadorias, separação de pedidos, armazenagem, etiquetagem, embalagem, montagem de kits e expedição de mercadorias nacionais ou nacionalizadas a terceiros. (...) Assim, precedentes do Cade definem a dimensão produto do mercado relevante diferenciando a prestação de serviços de armazenagem e movimentação de carga alfandegada (por meio de Porto Seco e Clia), da prestação dos mesmos serviços para cargas não alfandegadas (utilizando CD)”. AC 08700.000439/2018-94 (BBM/Transeich), Parecer 33/2017/CGAA5/SGA1/SG (SEI 0439636): “Com relação à atividade de armazenagem, sob a dimensão produto, essa atividade pode ser segmentada pelo tipo de carga armazenada (carga sólida, sólida de origem vegetal, líquida, produtos florestais, carga geral e contêineres), havendo distinção também em relação às cargas serem ou não alfandegadas (que são cargas que se destinam à exportação ou importação e demandam despacho aduaneiro), de modo que as cargas alfandegadas integram um mercado próprio, conforme constatado na apreciação do Ato de Concentração nº 08012.005610/2010-52.” (nota de rodapé original do parecer).

alfandegados até que passem pelos procedimentos obrigatórios conhecidos como “despacho aduaneiro”, que possibilitam seu desembarço. Assim, a atividade de armazenagem persiste até que haja o recolhimento de todos os impostos devidos e sejam cumpridas as demais obrigações ou, após isso, até que os importadores as retirem dos armazéns. Nesse sentido, a carga destinada à exportação também precisa de serviços de armazenagem alfandegada.

Na mesma linha do que já fora argumentado na análise do AC Maersk/Hamburg Sud<sup>44</sup>, a SG, neste caso, concluiu que os concorrentes da MSC na navegação de longo curso não estavam verticalmente relacionados ao mercado de armazenagem alfandegada, por não contratarem esse serviço. A conexão entre esses mercados se dava pelo fato de terem os mesmos clientes – os donos das cargas ou agenciadores. Não se cogitou, portanto, de relação vertical entre a o transporte marítimo regular de contêineres (MSC) e a armazenagem alfandegada no TVV (Log-In).

Assim, tal como no precedente citado (Maersk/Hamburg Sud), a SG entendeu que não havia que se falar em sobreposição horizontal nos mercados de armazenagem alfandegada realizadas pelas Requerentes, uma vez que tais serviços são prestados em mercados geográficos distintos<sup>45</sup> (Log-In no Terminal Vila Velha/ES e MSC em Navegantes, Santos e Rio de Janeiro).

Por último, a SG não enxergou implicações da operação nos mercados envolvendo a relação vertical entre movimentação de carga containerizada e

---

<sup>44</sup> No AC nº 08700.002350/2017-81 (Requerentes: Maersk Line A/S e Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG), a SG não reconheceu o mercado de armazenagem alfandegada como verticalmente relacionado ao de transporte marítimo de contêineres e cabotagem. A razão para isso é que o serviço de armazenagem alfandegada “não tem como clientes os armadores, ou seja, os players dos mercados de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem, já que os contratantes diretos desse tipo de serviço seriam, na realidade, os importadores e exportadores” (Parecer nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE).

<sup>45</sup> Precedentes do Cade definem a área de abrangência desse mercado como o porto marítimo de desembarque das cargas ou, no máximo, a um raio no qual o transporte terrestre seja economicamente viável. Nota Técnica 21/2020/CGAA3/SGA1/SG/CADE: “Quanto à possibilidade de competição interportos, embora seja possível para certos serviços relacionados à atividade portuária, esta não se aplica na delimitação do mercado geográfico de armazenagem alfandegada de cargas. Os Recintos Alfandegados, responsáveis pelo armazenamento dos contêineres, estão restritos ao porto marítimo no qual as mercadorias de seus clientes foram desembarcadas, ou, no máximo, a um raio no qual o transporte terrestre seja economicamente viável.” (nota de rodapé original)

armazenagem alfandegada de cargas,<sup>46</sup> o que afastava sobreposições horizontais e integrações verticais relacionadas ao mercado de armazenagem alfandegada.

O mercado relevante em que se evidenciava sobreposição horizontal e integrações verticais com outros mercados relacionados à operação foi definido, portanto, como o da movimentação de contêineres em terminais portuários.

#### **4.1.1.2 Dimensão geográfica: concorrência intraporto e concorrência interporto**

A concorrência no mercado de serviços portuários, especialmente armazenagem e movimentação de cargas, pode se dar no âmbito de um porto – concorrência intraporto – mediante a oferta de serviços por diferentes agentes do mercado estabelecidos na área do mesmo porto ou em área adjacente (retroporto); ou entre diferentes portos que possam se colocar como alternativas igualmente viáveis para a empresa que deseja transportar suas mercadorias em navios – concorrência interporto.

O Cade tem visto com cautela a possibilidade de concorrência interportos, tendo em vista as características estruturais do mercado. Considerando o ponto de vista do armador, o atendimento em um determinado porto depende da quantidade de carga

---

<sup>46</sup> O Cade reconhece a relação vertical entre os mercados de movimentação de contêineres e de armazenagem alfandegada no tocante à relação de dependência que há entre os diversos terminais de armazenagem que gravitam a região portuária (armazéns do operador portuário e armazéns independentes na área de retroporto) e os serviços de movimentação de contêineres (atividade privativa do operador portuário). Processo Administrativo 08700.005499/2015-51 (Representantes: Atlântico Terminais S.A. e Suata Serviço Unificado de Armazenagem e Terminal Alfandegado S/A; Representado: Tecon Suape S.A.), Voto do Conselheiro Relator Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann, datado de 08/02/2021 (SEI 0864149): “Há que se ressaltar que a cobrança de THC2 envolve ambos os supracitados mercados, uma vez que há uma relação vertical entre os mercados de movimentação de contêineres e de armazenagem alfandegada. Nesse sentido, como expôs a ANTAQ nestes autos, existe ‘uma relação de dependência dos agentes do mercado de armazenagem em relação aos que atuam no mercado de movimentação de contêineres, uma vez que, a carga em contêineres é elemento essencial para a atividade de armazenagem’”. O presente caso, contudo, não trata desta relação, pois a Operação não enseja alteração da atual dinâmica de mercado no TVV, hoje operado pela Log-In, uma vez que a MSC não é operadora portuária e nem possui terminais alfandegados no Porto de Vitória. Deste modo, não se observa nova integração, ou reforço de integração existente, entre as atividades de movimentação de contêineres e de armazenagem alfandegada neste porto, decorrentes da Operação. (nota de rodapé original do parecer da SG).

a ser transportada, pois não seria economicamente viável incorrer em custos expressivos de acesso ao porto (serviços de rebocador, praticagem, consumo adicional de combustível) para embarcar pequenas quantidades de mercadorias; além disso, as relações entre armadores e operadores portuários são reguladas por contrato, com prazo determinado ou não, ou, ainda, admitindo sucessivas renovações, o que dificultaria uma mudança imediata de porto por parte de um armador em função de uma oferta de preço menor por operadores portuários concorrentes<sup>47</sup>.

Também há que se analisar vantagens comparativas de cada porto para inferir sobre o seu grau de concorrência. Pode-se considerar dois grupos de vantagens:

- i. **facilidades marítimas e terrestres:** profundidade (calado); número de berços; especialização dos berços (terminais); áreas de estocagem; fatores de produção adequados – mão de obra e equipamentos, custos operacionais, acessos terrestres adequados;
- ii. **administração portuária:** estruturas enxutas; estruturas voltadas para o cliente portuário; atuação comercial; forte marketing; preservação do meio ambiente; parcerias privadas; interfaces adequadas (autoridades e sociedade)<sup>48</sup>.

Finalmente, há que se analisar a questão sob o ponto de vista do proprietário da mercadoria a ser transportada. Nesse caso a distância entre a empresa e o porto é determinante, além das vias de acesso ao porto, através de ferrovias ou rodovias que impactam significativamente o custo do transporte até o terminal portuário<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Voto do conselheiro Paulo Furquim de Azevedo no AC nº 08012.008685/2007-90 (Requerentes: Itajaí Investimentos Ltda. e Teconvi S.A. Terminal de Contêineres do Vale do Itajaí).

<sup>48</sup> Voto do conselheiro Vinícius Marques de Carvalho no AC nº 08012.007025/2008-72 (Requerentes: Terminal Químico de Aratu S.A. e União Terminais e Armazéns Gerais Ltda.).

<sup>49</sup> Voto do conselheiro Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo no AC nº 08012.000777/2011-16 (Requerentes: Terminal Portuário Movimentação e Armazenagem Participações S.A.; Portos e Serviços Logísticos Adjacentes Participações S.A.; Paranaguá Movimentação de Contêineres Participações S.A. e Terminal de Contêineres de Paranaguá S.A.).

Portanto, a substituição de um porto por outro não é questão simples que se define meramente pela distância entre portos ou pelos preços praticados pelos operadores portuários. Nessa linha é que o Cade tem geralmente adotado posição mais conservadora, definindo os terminais localizados em um único porto (e retroporto) como dimensão geográfica do mercado relevante de atos de concentração envolvendo armazenagem e movimentação portuária.

No AC 08700.007101/2018-63 (Requerentes: Vale S.A. e Ferrous Resources Limited) que analisou a integração vertical entre produção de minério de ferro, ferrovias e terminais portuários, foi destacado os terminais portuário da Região Sudeste dedicados à exportação de minério de ferro são ligados às ferrovias MRS (Itaguaí, Terminal Ilha Guaíba, Tecar e Porto Sudeste, no estado do Rio de Janeiro) e EFVM (Terminal de Tubarão/ES) e que a substituíbilidade entre os diferentes terminais portuários ocorreria quando estivessem ligados a uma mesma ferrovia. Assim, nesse caso, o Relator Mauricio Oscar Bandeira Maia, em consonância com o parecer da SG, definiu o mercado relevante como *"terminais acessíveis pela MRS. Dessa forma, esse mercado abrange os Terminais de Itaguaí, TIG, Tecar e Porto Sudeste."*

O AC nº 08700.004085/2018-57 (Requerentes: Suzano Papel e Celulose S.A. e Fibria Celulose S.A.) examinou integrações verticais no mercado de exportação de celulose da Suzano (*downstream*) e a operação de terminais portuários da Fibria (*upstream*); e exportação de papel da Suzano (*downstream*) e operação de terminais portuários da Fibria (*upstream*).

Na análise do caso, a SG constatou que as integrações verticais no mercado de operação de terminais portuários não suscitavam preocupações concorrenciais. Os terminais operados pela Fibria no porto de Santos escoavam exclusivamente a sua própria produção de celulose ao mercado externo; como tal serviço já não estava disponível para terceiros, não ensejaria efeitos no mercado num cenário pós-operação. Não se vislumbrou, tampouco, a possibilidade de fechamento de mercado no porto de Aracruz – Portocel (ES), uma vez que, à época, eram relativamente poucas as empresas que utilizavam suas instalações.

Além disso, a dinâmica da atividade de exportação de celulose e papel tende a privilegiar o uso dos portos localizados o mais próximo possível das unidades fabris dos exportadores por motivos de economia no transporte do produto, razão pela qual não se cogitou haver um aumento de demanda para a Portocel. O teste de mercado da SG revelou que, à exceção de um caso, nenhum exportador utilizava os terminais portuários operados então pela Fibria.

A definição precisa do mercado relevante produto relacionada à operação de terminais portuários foi deixada em aberto. Para a análise do caso foi considerado o cenário envolvendo o transporte e movimentação de cargas gerais, dado que apenas a Fibria atuava no segmento de operação de terminais portuários.

Quanto à dimensão geográfica do mercado relevante, dado que apenas a Fibria desenvolvia atividades de operação de terminais portuários, a SG concluiu pela inexistência de sobreposição horizontal em decorrência do ato de concentração. Considerando as potenciais integrações verticais relacionadas à operação de terminais portuários, e que a Fibria operava terminais portuários em Santos/SP e Aracruz/ES, os mercados afetados pela operação, na dimensão geográfica, foram aqueles relacionados a esses terminais portuários, quais sejam: (i) o porto de Santos, no Estado de São Paulo; e (ii) o porto de Aracruz – Portocel, no Estado do Espírito Santo.

No caso do AC nº 08700.001197/2022-32 (Requerentes: Cattalini Terminais Marítimos S/A e Vopak Armazéns Gerais Ltda.), o Relator seguiu a postura conservadora da SG no que se refere à dimensão geográfica. Levando em consideração um escopo geográfico mais restrito (onde estavam, de fato, os ativos objeto da operação), foram oficiados apenas os concorrentes e clientes que operavam no Porto de Paranaguá/PR. Caso o resultado do *market test* sinalizasse uma maior amplitude na dinâmica concorrencial no que tange ao escopo geográfico, a instrução se estenderia para agentes de mercado de outras regiões.

No *market test* realizado pela SG, (i) à exceção da Transpetro, todos os concorrentes atuavam exclusivamente no Porto de Paranaguá/PR; (ii) à exceção da

Transpetro, todos afirmaram não haver concorrência entre portos, ou, havendo, indicaram ser muito limitada; e (iii) quanto à possibilidade de portos adjacentes configurarem uma alternativa viável às demandas por serviços de movimentação e armazenagem portuária de graneis líquidos, os clientes indicaram ser possível a utilização do Porto de Santos/SP e do Porto de Paranaguá/PR, e os concorrentes que os consideraram como equivalentes o fizeram com base no fato de ambos poderem ser utilizados para a prestação de serviços de movimentação e armazenagem, sendo que a escolha por um ou outro dependeria da demanda específica dos clientes.

O voto do Relator ressaltou que, na grande maioria dos atos de concentração envolvendo serviços portuários, o Cade adotou uma dimensão geográfica restrita a uma única zona portuária (concorrência intraporto). O motivo para isso era que a existência de competição entre dois ou mais terminais portuários em zonas geográficas distintas (concorrência interporto) depende de fatores bastante restritivos, como a coincidência do tipo de carga movimentada em cada terminal, a proximidade, a existência de corredores logísticos alternativos conectando clientes aos operadores portuários e as facilidades marítimas e terrestres para o tipo de carga considerada.

A instrução realizada pela SG partiu da premissa de que o mercado relevante afetado seria, na dimensão produto, o de graneis líquidos em geral. Já a instrução realizada pelo Conselheiro Victor Oliveira Fernandes revelou uma grande concentração da participação do Porto de Paranaguá nas exportações totais de óleos vegetais no Brasil. Desse modo, com base nos precedentes do Cade e nas informações trazidas pelos agentes de mercado, o voto do relator definiu o mercado relevante geográfico como restrito ao Porto de Paranaguá/PR, tanto para o cenário da dimensão produto de movimentação e armazenagem de graneis líquidos, quanto para o cenário alternativo restrito a óleos vegetais.

No AC nº 08700.005561/2023-14 (Requerentes: Empresa Brasileira de Terminais e Armazéns Gerais Ltda. e Terminal Portuário Novo Remanso S.A.), a SG não fez uma análise aprofundada da operação, por se tratar de mera substituição de agente econômico e pelo fato de que as partes operavam em mercados distintos –

Porto de Santos (SP), no caso da adquirente, e Arco Norte, no da empresa-alvo – separados por uma distância de 2.500 km.

Contudo, houve casos em que essa regra, de prevalência da competição intraporto, foi flexibilizada, de forma que a abrangência geográfica desses mercados envolveu mais de um porto, geralmente localizados em uma mesma unidade da federação<sup>50</sup>. Essa flexibilização ocorreu com maior frequência no caso de terminais de contêineres<sup>51</sup>, nos quais se verificou a existência de portos relativamente próximos àquele onde se situava o terminal objeto da operação, como nos casos dos portos marítimos dos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro.

Já no AC nº 08700.002350/2017-81 (Requerentes: Maersk Line A/S e Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG), no âmbito geográfico, a SG procedeu à análise da atividade de movimentação de cargas containerizadas considerando três mercados relevantes geograficamente distintos:

- i. O porto de Santos, individualmente, devido à jurisprudência consolidada;
- ii. Os portos do estado do Ceará (Pecém e Mucuripe), em conjunto, considerando a proximidade dos portos e as respostas das empresas oficiadas que corroboraram o entendimento de que estes portos são substituíveis entre si; e,

---

<sup>50</sup> Exceto em dois casos, os primeiros atos de concentração relativos a portos julgados pelo Cade adotaram por critério as zonas de influências dos portos determinadas em estudo técnico do Departamento de Portos do Ministério dos Transportes. Assim, no AC nº 08012.007362/1998-35, a abrangência do mercado incluía os estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo, e no AC nº 08012.007405/1998-47, o mercado abrangia os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

<sup>51</sup> AC nº 08012.008685/2007-90 (Requerentes: Itajaí Investimentos Ltda. e Teconvi S.A./Terminal de Contêineres do Vale do Itajaí); AC nº 08012.014090/2007-73 (Requerentes: Logística Brasil – Fundo de Investimento em Participações/ Porto Novo Participações S.A./Carlos Alberto de Oliveira Junior); AC nº 08012.000777/2011-16 (Requerentes: Terminal Portuário Movimentação e Armazenagem Participações S.A./Portos e Serviços Logísticos Adjacentes Participações S.A./Paranaguá Movimentação de Contêineres Participações S.A./Terminal de Contêineres de Paranaguá S.A.).

- iii. Dentro de Santa Catarina, apenas os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, uma vez que a maioria das empresas oficiadas considerou alternativas inviáveis o porto de Paranaguá/PR ou outros portos dentro do próprio estado de Santa Catarina, como Imbituba e São Francisco do Sul, seja por questões de distância ou devido às características e capacidades dos terminais.

No AC nº 08700.005700/2021-48 (Requerentes: SAS Shipping Agencies Services SÀRL/MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A./Log-In Logística Intermodal S.A.), quanto à dimensão geográfica do mercado de serviços portuários de movimentação de contêineres, a SG considerou a área de influência portuária do Grupo MSC no cenário pós-operação, tendo em conta que tanto a MSC quanto a Log-in tinham como insumo de suas atividades de navegação de longo curso e de cabotagem, respectivamente, a movimentação de contêineres nos terminais portuários, e ambas já eram verticalizadas com essa atividade<sup>52</sup>.

Com base na análise da área de influência na região portuária do terminal Portonave/SC, foram definidos dois cenários: (i) cenário-base: portos de Itajaí, Navegantes e Itapoá; e (ii) cenário ampliado: portos de Santa Catarina. Já para a área de influência na região portuária do terminal BTP/Santos considerou-se o Porto de Santos como um mercado relevante independente (concorrência intraporto) conforme a jurisprudência consolidada do Cade. Na análise da área de influência na região portuária do terminal Multi-Rio/RJ, o teste de mercado indicou que deveria ser considerado o cenário estadual, tendo em vista que os três terminais - ICTSI Rio e Multi-Rio, no Porto de Rio de Janeiro, e Sepetiba Tecon, no Porto de Itaguaí – poderiam ser usados indistintamente para atender às demandas dos armadores no estado. Por fim, considerando a área de influência na região portuária do terminal TVV/ES e que em precedente anterior AC nº 08700.002724/2020-64 (Maersk/MSC) ao analisar os efeitos verticais entre armadores e terminais portuários levou-se em conta um cenário

---

<sup>52</sup> A MSC tinha participação nos terminais portuários Multi-Rio (Rio de Janeiro/RJ), BTP Santos (Santos/SP) e Portonave (Navegantes/SC), e a Log-in no Terminal de Vila Velha – TVV (Vitória/ES).

mais abrangente da dimensão geográfica – Cluster Leste – formado por terminais portuários do Rio de Janeiro e o Terminal de Vila Velha (TVV), no caso em tela, também foi considerado de forma conservadora, o cenário Cluster Leste para fins da análise horizontal. Já para a análise de integração vertical, foi considerado o cenário estadual, o Estado do Espírito Santo, do qual o Porto de Vitória é o único que oferece terminal para carga containerizada.

Resultando, assim, nas dimensões geográficas dos mercados sobrepostos ou verticalmente integrados descritos no seguinte quadro:

**Quadro 5 - Dimensões geográficas dos terminais portuários (AC nº 08700.005700/2021-48)**

<b>Cenário</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Descrição da Abrangência</b>
<b>Cenário Intraporto</b>	Complexo Portuário de Santos/SP	BTP, DPW e Tecon Santos Brasil
<b>Cenário Estadual</b>	Rio de Janeiro	Multi-Rio, ICTSI Rio, Sepetiba Tecon
<b>Cenário Interportos</b>	Santa Catarina	Portonave, APMT Itajaí, Itapoá e Imbituba (cenário ampliado)
<b>Cenário Estadual</b>	Espírito Santo	TVV
<b>Cenário Área de Influência</b>	Cluster Leste (Espírito Santo + Rio de Janeiro)	Multi-Rio, ICTSI Rio, Sepetiba Tecon

**Fonte:** Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE

Considerando as discussões acerca de concorrência interportos e intraportos, especialmente no mercado de serviços portuários de movimentação de contêineres, destaca-se que o Departamento de Estudos Econômicos do Cade está elaborando estudo específico sobre o tema zelando pelo rigor e atualização técnica e científica do Cade, termos da Lei 12.529/2011, Art. 14, IV, e Art. 17, em atendimento a solicitação da SG.

No que tange ao mercado de armazenagem não alfandegada de cargas, de acordo com precedentes do Cade<sup>53</sup>, a SG definiu o mercado geográfico como limitado

<sup>53</sup> Atos de concentração nºs 08700.000851/2021-18 (Requerentes: JSL S/A e Pronto Express Logística S.A.); 08700.006428/2020-32 (Requerentes: Direcional Transporte e Logística S.A.; Prime Express Logística e Transporte Ltda e Prime Time Logística e Transporte Eireli); 08700.003915/2020-43 (Requerentes: JSL S.A, Sérgio Queiroz Sartori, Daniel Queiroz Sartori e Ramon Peres Martinez Garcia de Alcaraz.);

à abrangência estadual, de modo que a operação afetaria especificamente os Estados de Santa Catarina e de São Paulo, em que ambas as partes tinham atuação.

No AC nº 08700.005868/2017-77 (Requerentes: Multi-Rio Operações Portuárias S.A. e Terminal Investment Limited Sàrl.), a SG, considerando respostas de outros operadores de terminais portuários de contêineres do porto do Rio de Janeiro (Libra) e do porto de Itaguaí (Sepetiba), que afirmaram concorrer diretamente com o terminal TECON 2 Rio, operado pela Multi-Rio, e informações trazidas pelos armadores que julgavam viável direcionar suas demandas por serviço de movimentação para ambos os portos, indistintamente, concluiu haver competição entre os portos do Rio de Janeiro/RJ e de Itaguaí/RJ.

Também é possível identificar casos de flexibilização da regra de restringir a abrangência geográfica aos portos onde se localizam os terminais e áreas próximas, porém com frequência mais rara, em relação a granéis sólidos<sup>54</sup> e veículos<sup>55</sup> – novamente, o fator determinante para a flexibilização foi a proximidade entre os portos, o que levou à extensão da abrangência geográfica a outros portos localizados no mesmo estado daquele onde se situa o terminal objeto do ato de concentração.

Um exemplo mais recente é o do AC nº 08700.002392/2021-07 (Requerentes: Intermarítima Portos e Logística S.A. e Gerdau Aços Longos S.A.), no qual a Intermarítima adquiriu o controle do Terminal Marítimo Gerdau (TMG), que movimenta granéis sólidos minerais (minérios, escórias, cinzas, carvão, pedras, cal, cimento etc.), localizado em Salvador (BA). A SG considerou que o mercado relevante geográfico incluía um grupo de terminais próximos: o TMG, que dista, segundo informado pelas partes, 41,5 km do Porto de Aratu e 27 km do Porto de Salvador. As manifestações de

---

08700.003526/2020-18 (Requerentes: BBM Logística S.A. e Translag Transporte e Logística Ltda.); 08700.000439/2018-94 (Requerentes: BBM Logística S/A, Transeich Armazéns Gerais S.A. e Transeich Assessoria e Transportes S/A.).

<sup>54</sup> AC nº 08700.000419/2015-71 (Requerentes: Andorsi Participações Ltda. e ADM Portos do Pará S.A.), AC nº 08012.004482/2011-19 (Requerentes: Porto Norte S.A. e Terminal Portuário Mearim S.A.).

<sup>55</sup> AC nº 08012.000777/2011-16 (Requerentes: Terminal Portuário Movimentação e Armazenagem Participações S.A., Portos e Serviços Logísticos Adjacentes Participações S.A., Paranaguá Movimentação de Contêineres Participações S.A., Terminal de Contêineres de Paranaguá S.A.).

agentes do mercado obtidas ao longo da instrução processual corroboraram essa conclusão de que os operadores portuários dos portos de Aratu (no município de Candeias/BA), Porto de Salvador e TMG concorrem efetivamente entre si neste segmento, apontando, assim, para a existência de uma dinâmica interportos no mercado.

Uma análise diferente, em caso mais antigo (AC nº 08012.003535/2001-02 - Requerentes: Oiltanking Pecém Ltda.; Petrobras Transporte S.A.), se deu em relação a um terminal de combustíveis a ser implantado no porto de Pecém/CE. Nesse caso, entendeu-se que a região Nordeste poderia ser abastecida por combustíveis originários de diversos portos da região, seja através de transporte marítimo, seja através de transporte terrestre. Assim o mercado relevante geográfico abrangeu os portos de Pecém/CE, Fortaleza/CE, Suape/PE, Maceió/AL, Cabedelo/PB e Belém/PA, entretanto, a concorrência interportos, nesse caso, não se mostrou significativa, porque a maioria dos terminais de armazenagem de combustíveis também pertencia à Petrobras, uma das investidoras do novo terminal.

#### **4.1.2 Aferição de poder de mercado**

Nos mercados de serviços portuários, especialmente no de armazenagem, o Cade tem estimado as participações de mercado ora em termos de capacidade instalada dos terminais portuários, ora em termos da utilização efetiva da capacidade desses terminais – não se pode afirmar que há predominância de algum desses critérios.

Em realidade, apesar de número significativo de atos de concentração nesse setor ter sido submetido à análise do Cade, poucos apresentaram uma complexidade tal que exigisse estimativas mais acuradas de poder de mercado – há uma grande quantidade de operações que envolvem investimento *greenfield*, substituição de agente econômico ou, ainda, que, dadas as definições de mercado relevante, não

resultaram em sobreposição horizontal ou integração vertical entre as empresas requerentes.

Conseqüentemente, também é reduzido o número de atos de concentração em que se verificou participação de mercado resultante da operação igual ou superior a 20%, ou seja, em que se verificou a existência de posição dominante por parte da empresa resultante da operação, com a conseqüente necessidade de o Cade avançar para as demais etapas da análise de atos de concentração, as quais são objeto das próximas sessões.

Considerando os casos mais recentes julgados no período de atualização deste Caderno, pode-se destacar alguns casos em que se aprofundou a análise a partir da constatação das participações de mercado significativas das Requerentes.

O AC nº 08700.005868/2017-77 examinou a associação entre a Multi-Rio e a TIL (*Terminal Investment Limited Sàrl*), por meio de sociedade em conta de participação (SCP), para a exploração comercial de parte do terminal TECON 2 Rio.

Para averiguar a possibilidade de exercício de poder de mercado por parte das Requerentes em decorrência da operação, a SG apurou as suas participações de mercado em comparação às de suas concorrentes nos anos anteriores. Para estabelecer as estruturas de oferta, considerou-se o volume de serviços praticados pelos principais empresas do mercado identificadas.

As informações relativas à quantidade de serviço prestado foram solicitadas a empresas do mercado em termos de volume (TEUs), uma medida padrão para calcular o volume de um contêiner, porque a SG entendeu que essa métrica representa de maneira mais fidedigna a realidade do mercado, uma vez que dados apresentados em termos de unidade de contêineres desconsideraria as possíveis diferenças de tamanho.

As informações fornecidas pelas empresas oficiadas foram consistentes com as estimativas apresentadas pelas Requerentes, de modo que a estrutura de oferta quase não se alterou. A SG concluiu que havia, de fato, certo nível de concentração nesse

cenário, o que indicava a possibilidade de exercício de poder de mercado na forma de fechamento do mercado *downstream*, ou seja, desguarnecendo de insumo outros armadores, caso a Multi-Rio decidisse direcionar toda sua capacidade operacional à prestação exclusiva dos serviços de movimentação de contêineres demandados pela MSC<sup>56</sup>.

Diante disso, a SG entendeu que a operação demandava uma análise mais aprofundada das condições e incentivos a práticas anticoncorrenciais, prosseguindo, portanto, à análise quanto à probabilidade de exercício de poder de mercado pelas Requerentes.

O AC nº 08700.002392/2021-07 analisou a operação pela qual a Intermarítima Portos e Logística S.A pretendia adquirir o controle do Terminal Marítimo Gerdau – Usiba (TMG), o que ocasionaria sobreposição horizontal no mercado de movimentação portuária de granéis sólidos minerais.

As informações relacionadas ao mercado de movimentação portuária de granéis sólidos minerais foram apresentadas pelas Requerentes, contendo as seguintes dimensões: volume de carga movimentada (em toneladas) e as participações de mercado próprias e dos *players* do segmento, abrangendo os operadores portuários atuantes nos Portos de Aratu, Salvador e TMG, entre os anos de 2016 e 2020. O volume total de cargas movimentadas em cada um dos portos analisados foi retirado de dados públicos disponibilizados pela Antaq, por meio de seu “Painel Estatístico Aquaviário”. Adicionalmente, as Requerentes informaram também ter levado em conta os seus próprios dados internos para fins de composição da estrutura de oferta.

O AC nº 08700.005700/2021-48 envolveu a aquisição do controle da Log-In pela MSC, por meio de sua subsidiária integral SAS. A operação ensejaria sobreposições horizontais nos mercados de serviços portuários, movimentação de contêineres e armazenagem não alfandegada de cargas.

---

<sup>56</sup> A MSC Mediterranean Shipping Company S.A. (“MSC Holding”) controla indiretamente (51%) a Terminal Investment Limited Holding S.A., da qual a TIL é uma subsidiária integral.

A SG realizou amplo teste de mercado, ao longo do qual foram contatados armadores (concorrentes da MSC), empresas de navegação de cabotagem (concorrentes da Log-In), embarcadores (clientes de ambas), empresas do segmento de serviços portuários de movimentação de contêineres, armazenagem não alfandegada e manutenção e reparo de contêineres, além das próprias Requerentes e do Terceiro Interessado – Sindicato dos Sindicato Nacional das Empresas de Navegação de Tráfego Portuário (Sindiporto), em duas rodadas de ofícios.

Em relação ao mercado de serviços portuários, a MSC atuava no mercado de serviços portuários de movimentação de carga containerizada no Rio de Janeiro/RJ no terminal Multi-Rio, especializado neste tipo de carga (de modo que todos os tipos de cargas que podem ser acondicionadas em um contêiner têm potencial para serem movimentadas ali). Já a Log-In era a operadora do Terminal Vila Velha – TVV, no Espírito Santo, que movimenta, principalmente, cargas containerizadas, que incluem rochas ornamentais, café, vinho e pimenta do reino.

Ressaltou-se que a sobreposição horizontal das atividades das Requerentes só ocorria quando se considerava como mercado relevante geográfico o chamado de Cluster Leste, que engloba terminais do Rio de Janeiro e Espírito Santo – ICTSI Rio (Rio de Janeiro/RJ); Sepetiba Tecon (Itaguaí/RJ); Multi-Rio (Rio de Janeiro/RJ) e TVV (Vila Velha/ES).

A SG elaborou a estrutura de oferta com os dados obtidos diretamente dos terminais portuários contatados no teste de mercado, tanto em termos de faturamento bruto (em R\$) quanto em termos de volume movimentado (em TEU). Em termos de faturamento bruto com a atividade de movimentação de cargas containerizadas, o *market share* conjunto das Requerentes totalizou 50-60%<sup>57</sup>, em 2020. No que diz respeito ao volume (em TEUs) de contêineres movimentados, em 2020 a participação de mercado das requerentes no pós-operação também foi de 50-60%. No mesmo período, os terminais concorrentes ICTSI Rio e Sepetiba Tecon detinham,

---

<sup>57</sup> O valor específico da participação de mercado foi considerado como informação confidencial, por isso, na versão pública do parecer a SG utilizou um intervalo de percentuais.

respectivamente, 20-30% e 20-30% de participação de mercado no Cluster Leste no ano de 2020. Desse modo, foi necessária a análise da probabilidade de exercício de poder de mercado no pós-operação para os serviços portuários.

Considerando a definição de mercado relevante de armazenagem não alfandegada de cargas, a operação ensejaria sobreposição horizontal nos estados de São Paulo e Santa Catarina. As requerentes informaram que não identificaram fontes públicas com a estrutura de oferta no mercado de armazenagem não-alfandegada, em termos de volume e faturamento bruto, no ano de 2020, nos estados de São Paulo e Santa Catarina.

A SG consultou concorrentes do mercado de armazenagem não alfandegada indicados pela MSC no formulário de notificação do ato de concentração.

Apesar de as estruturas de oferta construídas com as informações obtidas junto às empresas do mercado apresentarem participação de mercado das Requerentes acima do patamar legal de presunção de posição dominante (20% de *market share*), tanto na perspectiva da metragem quadrada do armazém quanto da capacidade de armazenagem em TEUs, nos estados de São Paulo e Santa Catarina, o teste de mercado indicou que esses números estavam provavelmente superestimados. Havia muitas outras empresas do segmento que não foram indicadas no formulário de notificação como concorrentes das Partes, de modo que não foi possível elaborar uma estrutura de oferta completa que refletisse os reais níveis de participação de mercado dos *players*.

Mesmo não tendo obtido uma estrutura completa e atual de participação de mercado com base nas informações do teste de mercado, a SG, por conservadorismo, procedeu à análise mais aprofundada do referido mercado.

O AC nº 08700.002350/2017-81 teve como objeto a aquisição de ações e ativos da Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG (HSDG) pelo Grupo Maersk, resultando na aquisição de controle. O ato de concentração acarretaria sobreposições horizontais nos mercados de transporte marítimo regular de

contêineres, cabotagem, manutenção e reparo de contêineres e, potencialmente, em serviços de navegação sem rota regular (*tramp services*) e serviços de terminais de contêineres. O Grupo Maersk também oferta no Brasil serviços agenciamento de frete e reboque, que são verticalmente relacionados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres.

Em concordância com as definições de mercado relevante, a SG optou por analisar a concorrência no mercado de movimentação de carga containerizada a partir de três cenários geográficos independentes: (i) entre os portos do estado do Ceará – Pecém e Mucuripe; (ii) entre os operadores do porto de Santos, situado em São Paulo; (iii) entre os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, situados no estado de Santa Catarina.

Para a elaboração das estruturas de mercado a SG se valeu de informações da Antaq e de empresas do mercado. Foram aferidas participações de mercado em termos de volume de cargas movimentado e volume de cargas movimentado exceto serviço cativo, em termos de TEU, e, quando disponível, foram aferidas participações em termos de faturamento. Como nos três mercados relevantes analisados as participações conjuntas das requerentes superavam 30%, a SG julgou necessário aprofundar a análise da operação com foco nos efeitos da integração vertical entre serviços portuários e transporte marítimo de contêineres, especialmente quanto à probabilidade de fechamento de mercado.

#### **4.1.3 Possibilidade de entrada de novos competidores**

A avaliação da possibilidade de novos entrantes nos atos de concentração relativos a serviços portuários julgados pelo Cade e, portanto, da existência de barreiras à entrada nesse mercado é escassa – a rigor, seis atos de concentração trataram explicitamente desse aspecto do mercado.

No primeiro, AC nº 08012.008882/1999-92 (Requerentes: Von Ommeren Tank Terminal Brazil Holding Ltda., Yossok Participações S/A, Lenkos Empreendimentos e Participações S.A.), julgado no ano 2000, a conclusão foi a de que não havia barreiras significativas à entrada de novos operadores de terminais de armazenagem e movimentação de graneis líquidos (químicos e petroquímicos) no Porto de Santos<sup>58</sup>. Tal entendimento baseou-se na informação de que havia diversos pedidos, junto à Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp),<sup>59</sup> de empresas para ingressar no Porto de Santos nessa atividade; e na avaliação de que, para empresas já atuantes nesse setor (em outros portos ou mesmo em outros países), as exigências técnicas e de capital não constituiriam um obstáculo importante caso quisessem se estabelecer no Porto de Santos.

A segunda operação na qual barreiras à entrada foram avaliadas, julgada em 2010, também tratava de terminais de armazenagem de graneis líquidos no Porto de Santos - AC nº 08012.007025/2008-72 (Requerentes; Terminal Químico de Aratu S.A.; União Terminais e Armazéns Gerais Ltda.). O parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda informou que não haveria garantia de entradas tempestivas e efetivas, já que existiam dúvidas sobre a existência de espaço físico para instalação de novos terminais no Porto de Santos. Posteriormente, foram trazidas aos autos informações que davam conta da previsão e anúncio de novas entradas no mercado.

Quanto a normas regulatórias, avaliou-se que, no caso dos terminais de graneis líquidos, havia uma multiplicidade de regimes jurídicos sob os quais as empresas desse mercado poderiam atuar, que acabava por atenuar o impacto de possíveis barreiras regulatórias. Tais empresas podem atuar sob um regime de arrendamento de terminal público, de terminal privativo ou de terminal misto, e ainda existia a possibilidade de

---

<sup>58</sup> Conforme o voto do Conselheiro Thompson Almeida Andrade.

<sup>59</sup> A Codesp tem por objeto social exercer as funções de autoridade portuária no âmbito dos portos organizados no estado de São Paulo. Em 2022, adotou formalmente a nova denominação Autoridade Portuária de Santos S.A.

se estabelecerem na zona retroportuária e firmarem com a autoridade portuária um contrato de servidão de passagem que lhes permitiria acessar o terminal comum e às embarcações.

O terceiro ato de concentração tratava de terminal de contêineres no Porto de Santos - AC nº 08012.011114/2007-32 (Requerentes: Nova Logística S.A. e Empreendimentos Comerciais Mesquita Ltda.). Novamente a Seae questionou a possibilidade de entrada tempestiva de novos concorrentes, dado que para a implantação de armazém alfandegado em regiões afastadas do porto ou no próprio porto organizado, haveria necessidade de que fosse promovido um processo licitatório pelas autoridades competentes – Codesp e Receita Federal do Brasil (RFB). Novamente, a informação de que havia entradas de novos concorrentes previstas e em processo de instalação levou o Conselho a relativizar, nesse caso, a importância dessas barreiras à entrada.

O Cade voltou a tratar do tema em 2015, no AC nº 08700.005719/2014-65 (Requerentes: Rumo Logística Operadora Multimodal S/A e ALL – América Latina Logística S.A.), avaliando terminais de graneis sólidos no Porto de Santos. Desta vez adotou posição mais conservadora. Acolhendo parecer da Superintendência-Geral, o Tribunal concluiu que há significativas barreiras legais e regulamentares que dificultam a entrada de novos agentes no mercado. Segundo esse entendimento, tal dificuldade deriva do processo de escolha de tais agentes e das qualificações deles exigidas – as empresas interessadas devem participar de processo licitatório cujos critérios de seleção incluem maior capacidade de movimentação, na menor tarifa ou no menor tempo de movimentação de carga, maior valor de investimento, menor contraprestação por parte do poder concedente e melhor proposta técnica.

No período de 2017 a 2023 que compreende a atualização deste Caderno, foram raras as manifestações sobre análises de entradas nos mercados de serviços portuários – apenas dois casos.

No AC nº 08700.005868/2017-77 (Requerentes: Multi-Rio Operações Portuárias S.A. e Terminal Investment Limited Sàrl), a SG apontou sucintamente que:

*por haver limitações físicas de entrada ao mercado (calado, localização próxima a malhas ferroviárias etc.) e depender de contrato de arrendamento sob regime público para operacionalização de terminal portuário, o mercado de movimentação de cargas containerizadas é naturalmente menos pulverizado. Por esse motivo, as participações de mercado dos players parecem mais elevadas, especialmente quando consideradas dentro de uma área geográfica limitada, como esta que apenas considera portos que exercem pressão competitiva entre si (Parecer nº 27/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE, da Superintendência-Geral).*

O AC nº 08700.001197/2022-32 envolveu a aquisição pela Cattalini Terminais Marítimos S.A. de um conjunto de imóveis de titularidade da União Vopak composto por um terminal de armazenamento de óleos vegetais (Terminal II); um pátio para estacionamento de caminhões e dezoito lotes de área total de 4.513,95 m<sup>2</sup> no Porto de Paranaguá (PR), contendo doze tanques de capacidade estática total de 24.200 m<sup>3</sup>, estando em condições de uso apenas seis deles, com capacidade estática total de 8.900m<sup>3</sup>; um estacionamento, localizado em frente ao Terminal II, com área total de 10.915 m<sup>2</sup>; e dezoito lotes situados na Zona de Proteção ao Santuário do Rocio (ZPSR), com uma área total de 5.200,19 m<sup>2</sup>.

A operação acarretava sobreposição horizontal no mercado de granéis líquidos, já que a Cattalini é especializada na movimentação e armazenagem desse tipo de carga no Porto de Paranaguá, onde também se situam os ativos. Tendo em vista que a participação de mercado das Requerentes ensejaria o controle de parcela superior a 50% do mercado em sobreposição horizontal, a SG decidiu pelo não enquadramento do caso como procedimento sumário e determinou a realização de instrução complementar.

Embora as requerentes tenham alegado que não haveria significativas barreiras à entrada de novas empresas no mercado, tanto em relação à regulação, quanto acesso a insumos ou, mesmo, custos afundados, as demais empresas do mercado consultadas pela SG reportaram o contrário, o que levou a Superintendência a concluir que

*(...) parece haver indícios concretos de que o mercado relevante de movimentação e armazenagem de graneis líquidos não constitui um segmento de fácil entrada a potenciais novos ingressantes, especialmente se considerados os procedimentos burocráticos relacionados à obtenção de licenças e autorizações para operar em tal atividade – conforme largamente assinalado pelos concorrentes consultados por esta SG. Ademais, a atual infraestrutura restrita de dutos do píer público e a alegada escassez de áreas para a instalação de empreendimentos voltados à movimentação e armazenagem de graneis líquidos na região portuária de Paranaguá/PR parecem constituir fatores relevantes a reforçar tal dificuldade de entrada, conforme reportado nas manifestações dos concorrentes. (Parecer nº 25/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE)*

Devido à insuficiência de dados e controvérsias nas informações apresentadas pelas Requerentes e pelas concorrentes, a SG considerou inconclusiva a análise sobre probabilidade e suficiência de entradas no mercado analisado.

O Conselheiro-Relator, por sua vez, explorou a possibilidade de agentes econômicos que não movimentam ou armazenam óleos vegetais passarem a fazê-lo em resposta a um aumento de preço desse serviço no mercado relevante analisado. A partir de informações obtidas junto aos agentes do mercado, concluiu que as barreiras à entrada no serviço de movimentação e armazenagem de óleos vegetais seriam particularmente elevadas para uma empresa que não explorasse previamente movimentação de graneis líquidos na região.

Por outro lado, os custos para adaptação de um terminal que já operasse graneis líquidos pareciam ser substancialmente menores do que os custos de uma nova entrada. Os custos para adaptação de tanques e linhas dutoviárias para a movimentação de óleos vegetais não aquecidos seriam predominantemente formados por custos operacionais (em especial, procedimentos de descontaminação e limpeza), que são substancialmente inferiores a eventuais custos de capital nesse setor. O Relator acrescentou que a dinâmica do setor investigada no caso parecia se basear fortemente nas potenciais pressões competitivas geradas por empresas já instaladas no mercado de movimentação e graneis líquidos em geral, ou seja, as barreiras à expansão seriam significativamente inferiores às barreiras à entrada.

#### 4.1.4 Análise de rivalidade

O Cade pode adotar diferentes métodos para avaliar a existência no mercado de agentes capazes de competir efetivamente com as empresas Requerentes de atos de concentração, de forma a inibir possíveis tentativas de exercício abusivo de poder de mercado.

Nos mercados relativos a serviços portuários, os meios mais utilizados pelo Cade têm sido a aferição de capacidade ociosa pelos concorrentes e a tomada de informações junto a esses concorrentes e outros agentes do mercado. Dessa forma, o Cade aprovou atos de concentração considerando que os concorrentes das empresas participantes da operação teriam capacidade suficiente para absorver desvios de demanda derivados de eventuais aumentos de preços das requerentes<sup>60</sup>, ou, ainda, que haveria, segundo informações dos próprios interessados, alternativas no mercado para substituir as Requerentes em caso de possíveis aumentos de preços ou tentativas de fechamento de mercado.

Alternativamente, informações a respeito do histórico de alternância nas participações de mercado<sup>61</sup> ou a constatação de que no mesmo mercado relevante (o porto e suas imediações ou, ainda, portos próximos) havia concorrentes capazes de competir efetivamente com as Requerentes<sup>62</sup> serviram de indicativo da existência de rivalidade nos mercados analisados de forma a neutralizar o exercício abusivo de poder de mercado por parte das requerentes.

---

<sup>60</sup> Por exemplo, os atos de concentração nº 08012.003911/2008-27 (Requerente: Cosan S.A. Indústria e Comércio e Rezende Barbosa S.A. Administração e Participações), 08012.011114/2007-32 (Requerentes: Nova Logística S.A. e Empreendimentos Comerciais Mesquita), 08700.003468/2014-84 (Requerentes: Copersucar S.A e Cargill Agrícola S.A), 08700.004069/2012-79 (Requerentes: Terminal Químico de Aratu S.A. e Terminal Marítimo do Maranhão S.A.).

<sup>61</sup> Ato de concentração nº 08012.007025/2008-72 (Requerentes: Terminal Químico de Aratu S.A. e União Terminais e Armazéns Gerais Ltda.).

<sup>62</sup> Atos de concentração nº 08012.004668/2000-36 (Requerentes: Santos Brasil S.A. e Companhia Docas do Estado de São Paulo, 08012.006441/2012-30 (Requerentes: Ecoporto Holding S.A., CFF Participações Ltda. e ABA Porto Participações S.A.) e 08012.008685/2007-90 (Requerentes: Itajaí Investimentos Ltda. e Teconovi S.A. - Terminal de Contêineres do Vale do Itajaí).

Por outro lado, alguns indicativos de rivalidade apresentados por Requerentes foram descartados, como os terminais cativos, cuja operação é totalmente dedicada a atender à demanda dos seus controladores (caso dos terminais da Transpetro que atendem às necessidades da Petrobras, por exemplo), portanto não poderiam constituir alternativa para atender à demanda de terceiros<sup>63</sup>; no mesmo sentido, o Cade concluiu que armazéns alfandegados localizados no interior dos estados, distantes dos portos, não conseguem ser rivais efetivos daqueles estabelecidos na área do porto na sua zona secundária, dado que estes conseguem atender a todos os possíveis clientes que buscam os serviços do porto, enquanto aqueles são viáveis somente para os importadores que se localizam em suas proximidades<sup>64</sup>.

Passando para casos mais recentes, o AC nº 08700.002392/2021-07 analisou a operação pela qual a Intermarítima Portos e Logística S.A adquiriu o controle do Terminal Marítimo Gerdau – Usiba (TMG), pertencente ao Grupo Gerdau – a operação se daria no mercado de movimentação portuária de granéis sólidos minerais.

A SG analisou diversas variáveis competitivas para averiguar as condições de rivalidade no mercado. Concluiu que a operação não ensejaria a probabilidade de exercício de poder de mercado por parte das Requerentes, pois as informações obtidas durante a instrução do processo indicaram: (i) existência de relativa homogeneidade na prestação do serviço, sendo o preço um dos principais aspectos concorrenciais considerados pelos agentes; (ii) existência de alternativas viáveis para a oferta do serviço de movimentação portuária de granéis sólidos minerais; (iii) ausência de contratos de longo prazo e com cláusula de exclusividade – o que facilitaria a possibilidade de desvio de demanda para operadores portuários que ofertassem condições mais favoráveis; (iv) considerável capacidade ociosa dos concorrentes

---

<sup>63</sup> Atos de concentração nº 08012.004907/2010-09 (Requerentes: CPLPAR Holding S.A., CPA Trading S.A. e Cattalini Terminais Marítimos Ltda.), 08012.009550/2009-11 (Requerentes: Terminal Químico de Aratu S.A. e Grupo Ultra - Ultrapar Participações S.A.) e 08700.004069/2012-79 (Requerentes: Terminal Químico de Aratu S.A. e Terminal Marítimo do Maranhão S.A.).

<sup>64</sup> Ato de concentração nº 08012.011114/2007-32 (Requerentes: Nova Logística S.A. e Empreendimentos Comerciais Mesquita Ltda.).

oficiados, capacitando-os a capturar um desvio de demanda do mercado; e (v) a recente concessão da operação no Porto de Aratu para a CS Brasil, que reduzira significativamente a participação de mercado da Intermarítima.

No AC nº 08700.005700/2021-48 (Requerentes: SAS Shipping Agencies Services SÀRS - Grupo MSC - e Log-In Logística Intermodal S.A.), a SG avaliou condições de rivalidade nos mercados de serviços portuários e de armazenagem não alfandegada.

No mercado de serviços portuários, MSC e Log-In eram operadoras de terminais portuários na região geográfica denominada Cluster Leste, a qual inclui os terminais de contêineres do estado do Rio de Janeiro (ICTSI Rio e Multi-Rio, no município do Rio de Janeiro, e Sepetiba Tecon, no município de Itaguaí) e o único terminal de contêineres do Espírito Santo, o Terminal Vila Velha – TVV. Nesse cenário, a participação de mercado das Requerentes após a operação seria superior a 50%.

Contudo, a SG concluiu que esse nível de concentração não seria preocupante, pois o Terminal Vila Velha – TVV era majoritariamente dedicado a operações de cabotagem (com navios menores), e não era, naquela época, uma alternativa viável de porto de rotação para armadores de longo curso que operam embarcações de dimensões maiores.

Em relação ao mercado de armazenagem não alfandegada nos estados de São Paulo e Santa Catarina, a SG (como mencionado em sessão anterior) não obteve uma estrutura de oferta completa e atualizada e, embora houvesse indícios de que as participações de mercado resultantes da operação fossem inferiores a 20%, prosseguiu-se a análise, por cautela.

Ao analisar informações adicionais das Requerentes e de empresas concorrentes a Superintendência-Geral concluiu que não parecia haver possibilidade (*market share* reduzido e muitos concorrentes atuantes) e tampouco incentivos (a armazenagem não alfandegada seria muitas vezes uma escolha do cliente embarcador) para que as Requerentes adotassem comportamento anticompetitivo em

relação aos clientes e aos concorrentes no mercado. Adicionalmente, argumentou-se que os armazéns da Log-In em São Paulo e Santa Catarina, segundo as Requerentes, eram dedicados a empresas específicas, e não eram naquele momento ofertados ao mercado, em razão de contratos de longo prazo que garantiam exclusividade a uma determinada empresa cliente.

No AC nº 08700.001197/2022-32 (Requerentes: Cattalini Terminais Marítimos S/A e União Vopak Armazéns Gerais LTDA.), a SG analisou aspectos de rivalidade no mercado de movimentação e armazenagem de grãos líquidos no Porto de Paranaguá/PR e identificou elementos que apontaram efetiva concorrência entre a Cattalini e seus rivais diretos, com base nos seguintes indícios: duas empresas que entraram no mercado conseguiram capturar parcela significativa do mercado; o teste de mercado assinalou, de maneira geral, que a Cattalini ocupa posição de destaque no mercado, considerando-se a infraestrutura de que dispõe; entretanto, as opiniões dos clientes dividiram-se, umas confirmando que a Cattalini possuía diferenciais de estrutura que a tornavam mais competitiva, enquanto outros não destacaram tais vantagens. Os clientes afirmaram que procurariam alternativas para a prestação dos serviços em caso de elevação significativa de preços pelas Requerentes. Além disso, dados obtidos no teste de mercado indicaram a existência de capacidade ociosa de determinados *players* em montante não desprezível; a instrução processual trouxe elementos que indicavam ampliações (em curso ou planejadas) promovidas pelas empresas concorrentes. Por fim, as concorrentes haviam apontado a possibilidade de expansão da capacidade das Requerentes a partir da utilização de imóveis situados na Zona de Proteção do Santuário do Rocio, porém, segundo informado pelo Município de Paranaguá, tais áreas não poderiam ser utilizadas para esse propósito, conforme expressa previsão no normativo que dispõe sobre o uso e ocupação do solo no Setor Especial de Proteção ao Santuário do Rocio.

No Tribunal, foi novamente destacada a presença de dois rivais relevantes que haviam conseguido obter participação significativa no mercado, mesmo sendo entradas relativamente recentes. Também foi apontada a pressão competitiva

potencial decorrente da possibilidade de as empresas concorrentes adaptarem suas estruturas para armazenagem de óleos vegetais, a um custo razoável. Foi destacada, ainda, a importância das movimentações futuras no mercado imobiliário sobre o futuro da concorrência no mercado de movimentação e armazenagem de grãos líquidos na área do porto, considerando que aquisições de áreas pela líder do mercado poderiam servir de instrumento para inviabilizar a expansão de concorrentes ou, pelo menos, aumentar seus custos. Tal preocupação foi considerada na decisão final do Tribunal de aprovar a operação sem restrições, porém determinando à Cattalini a obrigação de notificar ao Cade futuras aquisições de ativos na área de influência do Porto de Paranaguá/PR.

#### **4.1.5 Integração vertical**

A questão que mais gerou preocupações e demandou análises mais detalhadas nos atos de concentração referentes a serviços portuários foi a integração vertical entre operadores portuários e empresas atuantes nos demais elos da cadeia produtiva: – importadores, exportadores, companhias de navegação, operadores logísticos (Quadro 6).

As integrações verticais, dependendo da estrutura do mercado, podem ser geradoras de eficiências, como redução de custos de transação ou eliminação de duplo *mark-up* em casos de monopólios sucessivos; ou, ao contrário, aumentar incentivos para a prática de condutas anticompetitivas, como fechamento de mercado e aumento dos custos dos rivais, e facilitar acordos colusivos – através do aumento de barreiras à entrada, facilitação do monitoramento de rivais ou eliminação de agentes disruptivos no mercado *downstream* (Riordan, 2008).

Logo em um dos primeiros atos de concentração relativos a serviços portuários julgados pelo Cade, AC nº 08012.007405/1998-47 (Requerentes: Terminal de Vila Velha S/A e Companhia Docas do Espírito Santo), discutiu-se se o novo sistema logístico proposto pelas requerentes – que integrava o transporte de contêineres

interno do porto ao serviço de movimentação – era mais eficiente do que o sistema anteriormente praticado, no qual os importadores podiam receber a carga e levá-la diretamente dos navios para os veículos das transportadoras autorizadas. Em um primeiro momento, o entendimento foi o de que tal procedimento representava um aumento de custo para os importadores, de forma que a aprovação da operação foi condicionada à cessação da nova prática pelas requerentes<sup>65</sup>.

Posteriormente, na análise do pedido de reapreciação do mesmo ato de concentração, o Conselho reconheceu que o novo sistema era mais eficiente do ponto de vista operacional, pois permitia uma movimentação mais racional das cargas e reduzia o tempo de atracação dos navios. Assim, decidiu-se pela retirada das restrições impostas inicialmente como condição para aprovar a operação<sup>66</sup>.

#### Quadro 6 – Integrações verticais com serviços portuários

Ato de concentração	Serviço portuário	Setor integrado
<b>08012.007405/1998-47</b>	Movimentação de contêineres	Transporte interno de contêineres
<b>08012.000225/1999-98</b>	Movimentação de carga geral não containerizada	Ferrovia
<b>08012.003535/2001-20</b>	Terminal de armazenamento de combustíveis	Produção e distribuição de combustíveis
<b>08012.002245/2005-67</b>	Terminal de armazenamento de álcool	Produção e exportação de álcool
<b>08012.005878/2005-27</b>	Terminal de armazenagem de suco de laranja	Produção e exportação de suco de laranja
<b>08012.006439/2005-31</b>	Armazenagem de granéis sólidos	Exportação de grãos
<b>08012.005747/2006-21</b>	Terminal de granéis sólidos	Ferrovia
<b>08012.008685/2007-90</b>	Terminal de contêineres	Atracação e abastecimento de navios, agenciamento e transporte marítimo
<b>08012.003191/2008-08</b>	Terminal de granéis sólidos	Produção e exportação de grãos
<b>08012.009550/2009-11</b>	Terminal de granéis líquidos	Transporte rodoviário de produtos químicos e combustíveis
<b>08012.011114/2007-32</b>	Terminal contêineres	Armazenagem alfandegada de contêineres

<sup>65</sup> Conforme o voto do Conselheiro-Relator Mércio Felski.

<sup>66</sup> Votos-vista dos Conselheiros Afonso Arinos de Mello Franco Neto e Celso Campilongo no ato de concentração nº 08012.007405/1998-47.

<b>08012.012439/2011-19</b>	Armazenagem de granéis sólidos	Exportação de grãos
<b>08012.002463/2012-21</b>	Terminal de granéis sólidos	Exportação de grãos
<b>08700.004069/2012-79</b>	Terminal de granéis líquidos	Distribuição de combustíveis
<b>08012.002147/2012-59</b>	Terminal de contêineres	Porto seco (terminal intermodal alfandegado)
<b>08700.010223/2013-22</b>	Terminal de granéis sólidos	Exportação de grãos
<b>08700.008413/2013-80</b>	Terminal de granéis sólidos	Exportação de grãos - ferrovias
<b>08700.008630/2013-70</b>	Terminal de granéis sólidos	Exportação de minério de ferro
<b>08700.003468/2014-84</b>	Terminal de granéis sólidos	Exportação de açúcar
<b>08700.005719/2014-65</b>	Terminal de granéis sólidos	Exportação de açúcar
<b>08700.004705/2015-13</b>	Terminal de granéis sólidos e cargas gerais	Transporte rodoviário
<b>08700.009465/2014-54</b>	Terminal de granéis sólidos	Terminais intermodais de movimentação e armazenagem de minérios
<b>08700.002117/2016-18</b>	Terminal de granéis sólidos	Exportação de açúcar; importação de feijão e proteína de soja
<b>08700.006444/2016-49</b>	Movimentação e armazenagem de granéis líquidos	Produção e distribuição de derivados de petróleo
<b>08700.001277/2017-21</b>	Armazenagem de granéis sólidos	Originação de commodities agrícolas
<b>08700.003956/2017-34</b>	Movimentação geral de carga	Transporte marítimo de contêineres
<b>08700.006488/2017-50</b>	Terminal de contêineres e cargas em geral	Afretamento de embarcações e trading internacional
<b>08700.005868/2017-77</b>	Terminal de contêineres	Transporte marítimo regular de contêineres
<b>08700.002350/2017-81</b>	Terminal de contêineres	Agenciamento de frete
<b>08700.007036/2017-95</b>	Terminal de granéis sólidos	Exportação de fertilizantes
<b>08700.004085/2018-57</b>	Movimentação de cargas gerais	Exportação de celulose e de papel
<b>08700.005478/2018-88</b>	Armazenagem de granéis	Originação de soja
<b>08700.007101/2018-63</b>	Terminais de granéis sólidos	Exportação de minério de ferro e ferrovias
<b>08700.001482/2019-58</b>	Terminal de contêineres	Transporte dutoviário
<b>08700.005668/2021-09</b>	Terminal de granéis líquidos	Fabricação de intermediários para fertilizantes
<b>08700.005700/2021-48</b>	Movimentação de contêineres e armazenagem não alfandegada de cargas	Transporte marítimo regular de contêineres e navegação de cabotagem
<b>08700.006297/2021-74</b>	Terminal de granéis sólidos	Exportação de grãos
<b>08700.004925/2021-87</b>	Operação de terminais portuários	Sistemas de carregamento
<b>08700.001265/2022-63</b>	Terminal de granéis líquidos	Produção de petróleo e derivados
<b>08700.007988/2022-76</b>	Terminal de contêineres	Transporte marítimo de contêineres

Fonte: Elaboração pelo Departamento de Estudos Econômicos.

De acordo com o Quadro 6, os casos de integração vertical mais comuns são os que envolvem a produção e exportação de grãos de origem vegetal (*commodities* agrícolas) e os serviços de armazenagem e movimentação desses produtos em terminais portuários. É comum, nesses mercados, que grandes exportadores de *commodities* detenham participações societárias – ou mesmo o controle total – em terminais portuários para escoamento da produção, os quais podem ser de uso cativo dos acionistas ou podem ofertar parte de sua capacidade para armazenar produtos de exportadores não integrados.

Essa configuração de mercado atrai a atenção do Conselho, tendo em vista o potencial de propiciar aos exportadores integrados a possibilidade de práticas anticompetitivas em detrimento de produtores não integrados, conforme se observa na seguinte análise do mercado de suco de laranja concentrado congelado (SLCC):

*Observo que, com esta operação, todos os terminais do porto de Santos para a exportação a granel de SLCC serão verticalmente integrados com a produção de SLCC. Os produtores de suco não integrados dependerão dos terminais de Cutrale, Citrosuco e Citrovita para escoarem a produção. Essa configuração de mercado é propícia a apresentar problemas concorrenciais, referentes à discriminação de produtores não integrados, sejam eles efetivos ou potenciais. (Voto do Conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado no AC nº 08012.005878/2005-27 - Requerentes: Citrovita Agroindustrial Ltda. e Montecitrus Trading S.A.).*

Contudo, os casos que levaram o Cade a impor condições para a sua aprovação previam a integração de terminais portuários com ferrovias. As ferrovias são estruturas essenciais de acesso aos portos, pois são o modal de transporte mais viável economicamente para o transporte de grandes volumes de carga, como é o caso do escoamento da produção de *commodities* agrícolas e minerais. Assim, o controle simultâneo de uma ferrovia e de terminais portuários por ela atendidos dá à empresa detentora uma posição privilegiada no mercado e faz com que os seus concorrentes fiquem dependentes da sua política de acesso aos serviços da ferrovia.

O primeiro desses casos foi a aquisição pela América Latina Logística (ALL) de malhas ferroviárias que ligam a região central do Brasil ao porto de Santos/SP – AC nº 08012.005747/2006-21 (Requerentes: Rumo Logística Operadora Multimodal S/A e

ALL – América Latina Logística S.A.). Ocorre que, com esta operação, a ALL tornou-se sócia de empresas exportadoras de soja em dois terminais localizados no Porto de Santos, o que levou a preocupações quanto ao fechamento de mercado e aumento de custos de rivais, em detrimento de:

- i. **produtores de soja** – nesse caso a preocupação seria a ALL favorecer o acesso à ferrovia para os seus associados nos terminais portuários em prejuízo de exportadores que não fizessem parte da composição societária dos terminais – essa hipótese foi afastada sob o argumento de que o interesse maior da ALL seria maximizar o lucro da ferrovia, atraindo o maior volume de cargas possível;
- ii. **transportadores independentes** – considerando que a ferrovia é o principal acesso ao porto, o problema aqui seria uma possível discriminação por parte da ALL em desfavor de transportadores independentes – notadamente transportadores rodoviários que levam cargas até a ferrovia para posteriormente chegar ao porto – e em benefício de empresas de logística intermodal do seu próprio grupo econômico. Nessa questão, o Conselho não vislumbrou argumentos que levassem a uma aprovação sem restrições.

O segundo caso de integração vertical (AC nº 08700.005719/2014-65) refere-se à fusão entre ALL – América Latina Logística S.A. (ALL) e Rumo Logística Operadora Multimodal S.A., empresa de logística multimodal pertencente ao Grupo Cosan, que, entre outros mercados, atua na produção e distribuição de açúcar e etanol nos mercados interno e externo. A Rumo, assim como a ALL, também dispõe de terminais de grãos no Porto de Santos.

Considerando que as Requerentes atuavam ao longo de toda a cadeia produtiva de etanol e açúcar – produção, distribuição, logística intermodal incluindo transporte rodoviário, ferroviário e terminais portuários, exportação –, foram identificadas as seguintes integrações verticais na operação:

- i. produção e distribuição de açúcar e transporte ferroviário;
- ii. produção e distribuição de combustíveis e transporte ferroviário;
- iii. logística multimodal de açúcar e outros grãos vegetais e transporte ferroviário;
- iv. transporte ferroviário e armazenagem e movimentação portuária de grãos vegetais e açúcar.

Observa-se que somente a última integração envolve diretamente o setor portuário, porém, como já foi anteriormente destacado, as ferrovias – elemento comum nas integrações verticais listadas acima – constituem o principal meio de acesso aos portos, logo, práticas restritivas de concorrência nesse segmento da cadeia produtiva tendem a se refletir no mercado de serviços portuários.

A análise da operação Rumo-ALL abordou diversas possibilidades de condutas anticompetitivas que poderiam ser adotadas pela nova empresa integrada:

- **estratégias de discriminação** – a discriminação contra concorrentes de outras empresas do grupo – por exemplo, exportadores de açúcar e etanol concorrentes da Cosan – no momento da contratação dos serviços, caso a empresa integrada negociasse e oferecesse condições mais favoráveis às empresas do seu próprio grupo, em detrimento de outras; também poderia ocorrer discriminação contra concorrentes na parte operacional, de forma que as Requerentes privilegiassem sua própria carga em detrimento de outrem por meio de ações como alteração na programação de carregamento nos terminais, descumprimento do tempo médio de percurso (*transit time*), tratamento preferencial de vagões próprios etc.;
- **estratégias de fechamento de mercado** – não se tratava somente de excluir concorrentes do mercado, mas, também, da possibilidade de impor restrições tais que impedissem seus concorrentes de manter uma concorrência efetiva. Nesse caso, levantou-se a possibilidade de que

exportadores de regiões servidas por outras ferrovias, que também utilizavam o porto de Santos para escoar sua produção, ficassem impedidos de acessá-lo, pois dependeriam de conexão com a malha ferroviária das Requerentes no trecho final de acesso ao porto, caso elas incorressem em estratégias de fechamento de mercado;

- **acesso a informações concorrencialmente sensíveis de competidores** – a empresa integrada poderia obter informações estratégicas dos seus concorrentes que necessitavam utilizar a ferrovia, como, por exemplo, volume transportado, preços e estrutura de custos;
- **venda casada** – nesse caso haveria o risco de vincular os serviços de transporte ferroviário à contratação de outros serviços logísticos de empresas do mesmo grupo econômico das Requerentes. Concretamente, o voto do Conselheiro-relator (p. 44) elencou os seguintes exemplos: favorecer o acesso à ferrovia a clientes que também contratem serviços logísticos da Rumo (e não de seus concorrentes); vincular o acesso ao terminal portuário da Rumo à contratação do serviço de transporte ferroviário; ou mesmo vincular a contratação integrada de todos os serviços logísticos fornecidos pela nova companhia – logística, transporte ferroviário e terminal portuário.

Em ambos os casos, a discussão avançou para a análise de eficiências e resultou na necessidade de impor condições para aprovação, como se descreve nas próximas seções.

Nos atos de concentração analisados entre 2017 e 2023, para atualização deste Caderno, os efeitos concorrenciais das integrações verticais continuaram a ser pontos relevantes nas análises do Cade, com destaque para as relações entre os mercados de serviços portuários – movimentação e armazenagem de cargas containerizadas – e transporte marítimo de contêineres – longo curso e cabotagem.

Os grupos econômicos Maersk (A. P. Moller-Maersk Group) e MSC (Mediterranean Shipping Company S.A.) são líderes mundiais no transporte marítimo de contêineres, têm participação destacada nos mercados de logística no Brasil, incluindo navegação de cabotagem, com as empresas Aliança (Maersk) e Log-in (MSC) e atuam como operadores de terminais portuários de contêineres através das empresas APM Terminals (Maersk) e TIL – Terminal Investment Ltd. (MSC).

A APM opera terminais de contêineres nos portos de Itapoá/SC, Pecém/CE e, a partir de 2026, passará a operar também um terminal no Porto de Suape/PE.<sup>67</sup> A TIL tem terminais de contêineres nos portos de Navegantes/SC, Rio de Janeiro/RJ e Vila Velha/ES. APM e TIL são sócias na joint venture Brasil Terminais Portuários (BTP), que opera terminal de contêineres no Porto de Santos/SP.

Outro fator relevante nas análises de efeitos de integrações verticais entre terminais portuários e transporte marítimo de contêineres é a estratégia das empresas transportadoras de formarem alianças globais e acordos de compartilhamento de navios. Segundo a SG, as empresas envolvidas nas três principais alianças globais (2M, Ocean Alliance e The Alliance) representavam

*309. ... cerca de cerca de 80% do mercado global de transporte de contêineres. Mais especificamente, com base nos dados de maio de 2022, as empresas envolvidas na Aliança 2M representam conjuntamente aproximadamente 34% do mercado global em 2020, as empresas que compõem a Ocean Alliance cerca de 30% e os armadores da The Alliance são responsáveis por outros 18,5%.*

*310. No Brasil, contudo, a relevância de algumas dessas empresas é muito maior do que a relevância delas globalmente.*

*(...)*

*313. Ao se considerar o peso das empresas envolvidas nas três alianças globais já mencionadas, estas representam aproximadamente 90-100% (...) do mercado total de transporte de contêineres no Brasil. (Superintendência-Geral. Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE, no AC 08700.005700/2021-48).*

---

<sup>67</sup> Fonte: <https://www.apmterminals.com/> Acesso em 08/07/2024.

A operação das rotas de transporte marítimo de contêineres pelos transportadores (ou armadores) pode ser feita de forma individual (utilizando navios próprios ou fretados), por meio de aluguel *spot* de *slots* (espaços) em navios de terceiros, ou por meio de contratos *Slot Charter Agreements* ("SCAs") ou *Vessel Sharing Agreements* ("VSAs"). No VSA, as empresas participantes contribuem com navios próprios para operar determinada rota e, em troca, recebem parte dos *slots* de cada navio que opera no VSA, proporcionalmente à capacidade de transporte que ela adicionou ao total da capacidade do acordo. Já no SCA alugam-se espaços que estão ociosos no navio de um concorrente em determinada rota. Em 2022, das quinze empresas que ofertavam transporte marítimo regular de contêineres de longo curso, no mercado nacional, nove operavam majoritariamente e/ou exclusivamente em VSAs – Maersk, MSC, Hapag Lloyd, CMA, ONE, Cosco, Evergreen, PIL, Yang Ming. E, ainda, dessas quinze empresas, duas atuavam sem empregar navios, isto é, atuavam exclusivamente por meio de contratos SCA – HMM (Hyundai Merchant Marine) e ZIM.<sup>68</sup>

Nesse contexto, os seguintes atos de concentração foram julgados no período de atualização do Caderno:

- AC nº 08700.003956/2017-34 (Requerentes: Terminal Investment Limited Sàrl e Portonave S.A Terminais Portuários de Navegantes) – transferência de ações detidas pela Triunfo na Portonave (correspondentes a 50% de seu capital social) para a TIL. Após a operação, a TIL passou a deter o controle unitário da Portonave. Aprovada sem restrições em 2017;
- AC nº 08700.002350/2017-81 (Requerentes: Maersk Line A/S e Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG - HSDG) - aquisição de ações e ativos da HSDG pelo Grupo Maersk, resultando em uma aquisição de controle. Após a operação, a HSDG se tornou uma unidade

---

<sup>68</sup> Conforme o Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE, no AC 08700.005700/2021-48.

de negócios pertencente à Maersk Line e a Aliança Navegação e Logística Ltda. também passou a compor o Grupo Maersk. Aprovada em 2017;

- AC nº 08700.005868/2017-77 (Requerentes: Multi-Rio Operações Portuárias S.A. e Terminal Investment Limited Sàrl.). Associação entre a Multi-Rio e a TIL para a exploração comercial de parte do terminal TECON 2 Rio, situado no Porto do Rio de Janeiro/RJ. Aprovado em 2017;
- AC nº 08700.001482/2019-58 (Requerentes: SAS Shipping Agencies Services Sàrl, Terminal Investment Limited Holding S.A., GIP II MP Luxco Sarl e GIP II MP Luxco B Sàrl.). Aquisição, pela SAS (Grupo MSC), de 6% das ações e empréstimos relacionados à TIL Holding. Aprovada em 2019;
- AC nº 08700.002505/2021-66 (Requerentes: Terminal Investment Limited Holding SA ("TIL Holding") e Terminal Holding Limited Sàrl. ("THL") e GIP II MP Luxco S.à.r.l. ("GIP Vendedor 1") e GIP II MP Luxco B Sàrl. ("GIP Vendedor 2")). Aquisição, pela THL, subsidiária do grupo MSC, de 10% de valores mobiliários, compreendendo as ações e empréstimos, da TIL Holding, atualmente pertencentes ao GIP Vendedor 1 e ao GIP Vendedor 2, duas empresas holding do GIP. Como resultado da operação, a participação do Grupo MSC na TIL Holding foi aumentada em 10%, permanecendo o controle conjunto da TIL pelos acionistas MSC e GIP. Aprovada em 2021;
- AC nº 08700.005700/2021-48 (Requerentes: SAS Shipping Agencies Services SÀRS (MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A.) e Log-In Logística Intermodal S.A.). Aquisição do controle da Log-In pela MSC, por meio de sua subsidiária integral SAS. Aprovada em 2022;
- AC nº 08700.007988/2022-76 (Requerentes: APM Terminals B.V e Estaleiro Atlântico Sul S.A.). Aquisição, pela APM Terminals (Grupo Maersk), das quotas representativas de 100% do capital total social e

votante da Atlântico Sul. Na área adquirida, a APM deverá operar um terminal de contêineres no Porto de Suape/PE. Aprovada em 2023.

Como mencionado, todos os atos de concentração citados foram aprovados sem restrições. Conforme a complexidade do caso, os efeitos das integrações verticais foram avaliados com maior ou menor detalhamento, visando a concluir sobre a possibilidade de fechamento de mercado *upstream* ou *downstream*, ou seja, se haveria a possibilidade de o grupo integrado verticalmente fechar o mercado de movimentação portuária para os demais armadores concorrentes, ou se esses grupos poderiam direcionar as cargas transportadas nos seus navios para os seus terminais portuários, em detrimento de outros terminais de contêineres concorrentes.

As avaliações foram realizadas para cada mercado relevante ou cenário de mercado relevante definido nas análises dos atos de concentração e, em linhas gerais, essas possibilidades de fechamento de mercado foram afastadas em virtude de existir capacidade de absorção de demanda por concorrentes e por não ser economicamente viável para os grupos integrados trabalharem unicamente com suas cargas ou com seus terminais portuários – o fato de o mercado ser regulado também foi apontado como um fator que age no sentido de evitar o abuso de poder de mercado ou a adoção de medidas anticompetitivas no mercado.

Entretanto, percebe-se que ao longo das análises aumentou, de parte da Superintendência-Geral do Cade, a percepção de que há uma crescente concentração e integração vertical que afetam significativamente a concorrência nos mercados de movimentação e armazenagem de contêineres. As instruções dos processos incluem, além de um detalhado mapeamento das estruturas de demanda e oferta em cada mercado relevante, considerações sobre influência de tributação, projetos de expansão de terminais e de portos e os efeitos dos acordos (*alianças*, *VSA*, *joint ventures*) entre concorrentes.

#### **4.1.6 Análise de eficiências**

Houve análise de eficiências em quatro atos de concentração relativos a mercados de serviços portuários. Nos dois primeiros, o objeto principal da análise foi o controle e a operação da malha ferroviária que dá acesso ao porto de Santos; também há em comum, nesses casos, o fato de o sujeito ativo da operação ser a mesma empresa de logística – América Latina Logística, individualmente no primeiro caso, e em fusão com o Grupo Cosan no segundo.

As Requerentes mantiveram o padrão de apresentação de eficiências apresentadas como capazes de compensar os efeitos negativos dos atos de concentração – mesmo que entre um caso e o outro houvesse passado cerca de oito anos.

No ato de concentração entre ALL, Brasil Ferrovias e Novoeste Brasil (AC nº 08012.005747/2006-21), foram apresentadas ao Cade informações de redução de custos da companhia após a efetivação da operação – na época, o exame de atos de concentração pelo Cade se dava após a efetivação do negócio – e projeções de ganhos de rentabilidade e reduções de custo com base em estimativas de crescimento esperado de volume de cargas a serem transportadas e manutenção das tarifas praticadas na época.

Além disso, foram projetadas para um período de cinco anos melhorias nos índices operacionais e de produtividade das ferrovias adquiridas – redução de acidentes, produtividade por locomotiva, produtividade por vagão, consumo de combustível por unidade de carga etc. Também foram alegados ganhos decorrentes da expansão da rede (economias de rede) e redução de custos de transação, dado que as malhas ferroviárias seriam integradas à rede da ALL, facilitando a interconexão entre elas – estas, porém, não foram quantificadas.

Na operação entre ALL e Rumo (AC nº 08700.005719/2014-65), novamente as eficiências se basearam em projeções de resultados de investimentos e crescimento

do mercado apresentadas pelas Requerentes<sup>69</sup>, conforme descrito pelo Conselheiro Relator (p. 45):

*Assim, como se percebe, os argumentos de eficiência apresentados pelas requerentes se resumem a um plano de investimento para expandir a capacidade de carga da ferrovia e, assim, atender à demanda dos usuários de maneira satisfatória, estando tal investimento atrelado a algumas características específicas do grupo Cosan. Tal aumento de capacidade resultaria na expansão dos mercados que dependem do serviço de transporte ferroviário, estimulando tanto o crescimento desses mercados, como um ganho de competitividade interna em cada um deles.*

*Além disso, caso tais investimentos na ferrovia sejam concretizados, as eficiências geradas seriam repassadas diretamente aos usuários por meio de um incremento na oferta do serviço, tendencialmente acompanhado por uma diminuição no preço a ser cobrado.*

Em ambos os casos, as eficiências apresentadas foram consideradas incertas, visto que dependiam da realização dos investimentos previstos com o correspondente retorno econômico-financeiro projetados e do atingimento das metas propostas. Portanto, avançou-se para elaboração de remédios capazes de efetivamente compensar os danos concorrenciais gerados pelos dois atos de concentração.

No período de atualização deste Caderno (2017 a 2023) foram examinadas as eficiências decorrentes de atos de concentração em dois casos – o AC nº 08700.005700/2021-48 e o AC nº 08700.001197/2022-32.

No AC nº 08700.005700/2021-48, as Requerentes (SAS Shipping Agencies Services SÀRS/MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A. e Log-In Logística Intermodal S.A.) apresentaram parecer econômico sobre as possíveis eficiências geradas pela operação.

A SG solicitou ao Departamento de Estudos Econômicos (DEE) análise das eficiências apontadas no parecer, o que foi feito na Nota Técnica nº 14/2022/DEE/CADE. Para o DEE, o parecer econômico apresentado pelas Requerentes conferia às eficiências potenciais um caráter abstrato e, muitas vezes, especulativo. Ainda que as sinergias elencadas aparentassem ser prováveis em alguns casos, a falta

---

<sup>69</sup> Os dados detalhados referentes às possíveis eficiências apresentadas pelas requerentes tiveram tratamento confidencial no processo, logo, não serão reproduzidos neste Caderno.

de dados quantitativos concretos que permitissem uma visão da estrutura de custos das Requerentes inviabilizava qualquer análise que buscasse mensurar a dimensão dessas eficiências. O parecer econômico apresentado ao Cade ressaltou que *"[P]or existir sensibilidade de trocas de dados entre as companhias, ela [a análise] foi desenvolvida a partir de metodologia conceitual e teórica das eficiências potenciais."*

Quanto a esse ponto, o DEE rebateu que existem alguns mecanismos de relacionamento e troca de informações que podem ser adotados pelas Requerentes enquanto a operação estiver sob análise. O Guia para Análise da Consumo Prévvia de ACs do Cade prevê, por exemplo, procedimentos para diminuição do risco de consumo prévvia de ACs. Entre esses procedimentos tem-se a criação dos chamados *clean teams*, que, nos termos do guia, serão responsáveis por *"(...) enviar, receber, reunir, analisar e tratar as informações relativas ao AC. Por esse motivo, é recomendável que seus membros firmem um termo de confidencialidade e sigam rigorosamente o protocolo antitruste previamente acordado entre as partes"* (Cade, 2015; p.10).

O parecer apresentou três potenciais eficiências decorrentes do ato de concentração, relacionadas à redução de: i) custos transacionais; ii) de assimetrias informacionais; e iii) de custos de agência. A SG reconheceu que, no caso de uma integração, em tese, poderia haver a possibilidade de reduzir tanto os custos de transação, como as assimetrias informacionais e os custos de agência. No entanto, seria necessário avaliar com maior detalhamento o quão representativos seriam esses custos dentro do conjunto total de custos das operações do mercado. Sem isso, tais eficiências acabam tendo um caráter especulativo.

O parecer econômico apresentou também uma análise de contrafactual, no intuito de tentar demonstrar que as eficiências mapeadas estariam relacionadas à operação. As Requerentes compararam cenários atuais – com ambas as empresas operando de forma autônoma – com possíveis cenários futuros pós-operação. Foram apresentadas algumas das possíveis mudanças que poderiam ocorrer nas rotas de longo curso realizadas pela MSC e que, em sinergia com a cabotagem provida pela

Log-In, poderiam tornar mais eficientes os serviços logísticos prestados para exportadores e importadores brasileiros.

O parecer buscou apontar canais potenciais de transmissão das sinergias supostamente resultantes da operação, assim como procurou explorar a dinâmica resultante de uma maior integração vertical da MSC. Novamente, o DEE considerou que o parecer falhava em prover argumentos e dados verificáveis que pudessem corroborar as sinergias potenciais elencadas.

Não foram utilizados dados das estruturas de custo e de receita das Requerentes que pudessem tornar mensuráveis as eficiências apresentadas. Também não foi apresentado um cronograma, ou uma "linha do tempo", referente à concretização das eficiências apontadas. Na maioria dos casos, não foram apresentadas evidências que pudessem levar à conclusão de que as eficiências propostas eram específicas da operação. Não ficou claro, por exemplo, por que essas eficiências não poderiam ser observadas por meio de acordos operacionais entre as partes, ou entre a MSC e outras empresas do setor de cabotagem.

Assim, diante da ausência de dados quantitativos e de evidências quanto à adequação das eficiências aos critérios do Guia H e da jurisprudência do Cade, especialmente no que tange à especificidade e à tempestividade, o Departamento de Estudos Econômicos e a Superintendência-Geral concluíram que, até que tais dados e evidências fossem apresentados, as eficiências não poderiam ser aceitas como ganhos derivados da operação.

O AC nº 08700.001197/2022-32 envolveu a aquisição pela Cattalini Terminais Marítimos S.A. de um conjunto de imóveis de titularidade da União Vopak, no Porto de Paranaguá (PR). Durante a instrução do processo as Requerentes apresentaram as eficiências relacionadas à operação como contraponto ao parecer econômico apresentado pela terceira interessada CBL – Companhia Brasileira de Logística S/A, que sustentou uma teoria do dano baseada na utilização predatória de capacidade adicional adquirida. As partes sustentaram que não havia, na operação, elementos que

indicassem probabilidade de exercício do poder de mercado pela Cattalini e apontaram a existência de sinergias decorrentes do ato de concentração que demonstrariam a racionalidade subjacente à aquisição dos ativos alvo pela Cattalini.

Na síntese apresentada pela SG<sup>70</sup>, o estudo de eficiências argumenta que enquanto o terminal CT3 da Cattalini é contíguo ao Terminal II da União Vopak, os demais terminais são distantes e requerem ligações dutoviárias que atravessariam servidão de passagem em vias públicas. Ou seja, as sinergias reportadas centravam-se na questão espacial – na proximidade do Terminal II com o CT3 da Cattalini.

Na análise das eficiências informadas pelas Requerentes, a SG considerou que não foram apresentadas evidências concretas de que as sinergias relatadas seriam efetivamente repassadas aos consumidores finais, conforme expressamente apontado pelo Guia H. Contudo, apesar das restrições às eficiências apresentadas, a SG e, posteriormente o Tribunal, aprovaram a operação com base na análise de rivalidade<sup>71</sup>.

#### **4.1.7 Condições para a aprovação dos atos de concentração**

Os dois atos de concentração (ALL/Brasil Ferrovias/Novoeste Brasil e ALL/Rumo) descritos nas sessões anteriores foram aprovados mediante assinatura de acordos entre o Cade e as Requerentes (Termo de Compromisso de Desempenho – TCD e Acordo em Controle de Concentrações – ACC, respectivamente), que definiam condições a serem observadas.

No primeiro caso, o TCD foi assinado em 13 de novembro de 2007, com duração prevista até maio de 2013, sendo incluídos indicadores e metas de desempenho econômico e operacional que comprovassem o atingimento das eficiências alegadas pelas Requerentes para as ferrovias adquiridas pela ALL. Também foram incorporadas

---

<sup>70</sup> Os detalhes das eficiências apresentadas estão classificados como de acesso restrito ao Cade, por isso não são detalhados.

<sup>71</sup> A apresentação de eficiências não era condição necessária para a aprovação do ato de concentração. A SG, ao declarar a operação complexa, facultou às Requerentes a apresentação das eficiências geradas pela operação.

ao TCD medidas comportamentais visando a reduzir o risco de adoção de condutas discriminatórias contra empresas rivais, foram elas:

- i. garantia de tratamento isonômico a todos os usuários da ferrovia, que deveria ser comprovado pelas Requerentes por meio da divulgação de indicadores de desempenho por tipo de carga, como tempo de espera, de carga/descarga, atendimento de prioridades de embarque etc.;
- ii. publicidade da média trimestral dos preços praticados para as operações acessórias à prestação do serviço ferroviário;
- iii. publicidade da política de descontos praticada na atividade ferroviária, tanto no mercado *spot* quanto no mercado contratualizado.

No ato de concentração ALL/Rumo, foi assinado um ACC em 12 de fevereiro de 2015, com prazo de duração de 7 anos, contemplando, em linhas gerais, os seguintes temas:

- i. **critérios de precificação** – a empresa deveria observar parâmetros objetivos para a precificação dos serviços prestados aos concorrentes, os quais deveriam ser aplicados de forma isonômica – quaisquer particularidades que ensejassem tratamento diferenciado deveriam ser quantificadas e qualificadas de forma que fosse possível aferir a razoabilidade dessa diferenciação;
- ii. **separação dos contratos** – a empresa deveria celebrar contratos que individualizassem os serviços logísticos prestados de transporte ferroviário, transbordo e serviços portuários, assegurando a possibilidade de contratação do transporte ferroviário, de forma isolada ou conjunta a outros serviços, sempre por preços compatíveis com o tipo de contratação. Eventuais descontos a serem oferecidos deveriam ser fixados previamente, no momento da contratação, e obedecer a parâmetros isonômicos e objetivos;

- iii. **investimentos de terceiros** – a empresa deveria apresentar ao Cade registros pormenorizados sobre todos os pedidos de realização de investimentos executados pelos usuários e, conforme fosse, sobre o andamento da sua execução ou a motivação para a negativa de realização de investimentos;
- iv. **prestação dos serviços de transporte ferroviário** – foi criado o cargo de supervisor, que teria a missão de assegurar a isonomia na prestação dos serviços pela empresa fusionada. O supervisor deveria prestar compromisso junto ao Cade, declarando ciência dos termos do ACC e se comprometendo a cumpri-lo integralmente. O supervisor também seria responsável pela fidedignidade das informações operacionais da empresa e pela fiscalização da prestação dos serviços, para identificar hipóteses de fechamento de mercado ou discriminação entre usuários;
- v. **painel de apuração de atendimento do serviço** – a empresa deveria manter em seu sítio eletrônico um *Painel de Apuração de Atendimento do Serviço*, para verificação do nível de atendimento do serviço de transporte ferroviário dos concorrentes e prestadores de serviços logísticos. No painel deveriam constar as seguintes informações: (i) informações completas do serviço prestado ao usuário, de acesso restrito a cada um dos usuários; (ii) média de atendimento dos demais usuários do referido setor, acompanhado do desvio padrão da referida performance; e (iii) média de atendimento de parte relacionada concernente à atividade do usuário, acompanhada do desvio padrão da referida performance;
- vi. **comitê de partes relacionadas** – a empresa deveria ter um *Comitê de Auditoria*, que seria formado por membros independentes, preferencialmente com experiência em *compliance*. Também foi criado o Comitê de Partes Relacionadas (CPR) formado por, no mínimo, 3 (três) e, no máximo 5 (cinco) conselheiros, cuja maioria seria composta por conselheiros independentes, segundo os padrões mais rigorosos do

regulamento de listagem do Novo Mercado. O CPR seria responsável pelo cumprimento da obrigação de tratamento isonômico e não discriminatório prevista no ACC;

- vii. **limitação ao uso de ativos logísticos por partes relacionadas** – o acordo previa limites para o volume anual de transporte de açúcar e de combustíveis por parte relacionada – empresa do mesmo grupo econômico das requerentes – nos ativos da empresa, observadas certas condições detalhadas no ACC. A empresa também deveria garantir aos concorrentes uma participação mínima no volume total anual de açúcar carregado nos terminais (T-16 e T-19) no porto de Santos.

O cumprimento do ACC seria monitorado pelo Cade, que poderia, a qualquer momento de sua vigência, requisitar a apresentação de dados e informações que julgasse necessário. Ainda com o fim de fiscalizar a execução do acordo, as compromissárias – empresas requerentes do ato de concentração – entregariam relatórios semestrais sobre o cumprimento de obrigações acordadas. Finalmente, tanto os contratos de prestação de serviços da nova companhia resultante do ato de concentração, quanto as atividades do supervisor, mencionado no item “iv” acima, seriam submetidos a auditoria de empresa externa independente. Em 05/08/2022, a SG reconheceu o cumprimento integral do ACC, mediante o Despacho SG nº 1132/2022, o que foi referendado posteriormente pelo Tribunal, no dia 17/08/2022.

No período de atualização deste Caderno, não houve atos de concentração aprovados com restrições. Cabe destacar que o AC nº 08700.001197/2022-32 (Cattalini Terminais Marítimos S/A e União Vopak Armazéns Gerais Ltda.) foi aprovado sem restrições, porém foi atribuída à Cattalini a obrigação de comunicar ao Cade as operações futuras de aquisições de ativos na área de influência do Porto de Paranaguá/PR.

## 4.2 Condutas anticompetitivas investigadas pelo Cade

No período compreendido entre outubro de 1999 e abril de 2017<sup>72</sup>, o Cade julgou dezoito processos administrativos referentes a possíveis práticas de condutas anticompetitivas nos mercados relacionados a serviços portuários: em seis, houve condenação das representadas; dois terminaram com celebração de Termos de Cessação de Conduta – TCC; e os demais dez processos foram arquivados<sup>73</sup>.

Já no período de atualização deste caderno (2017 a 2023) o Cade julgou seis processos administrativos referentes aos mercados de serviços portuários, tendo condenado representados em todos eles. O Quadro 7 detalha cada um desses processos.

**Quadro 7** – Processos administrativos julgados pelo Cade em mercados de serviços portuários (out/1999-dez/2023)

Processo	Conduta analisada	Segmentos envolvidos	Decisão
<b>08000.001586/1997-74</b>	Limitação à atuação de concorrentes	Praticagem, transporte em lancha	Arquivamento
<b>08012.007443/1999-17</b>	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Condenação
<b>08012.006144/1999-19</b>	Venda casada de serviços de praticagem e transporte em lancha	Praticagem, transporte em lancha	Arquivamento
<b>08012.005660/2003-19</b>	Limitação à atuação de concorrentes	Movimentação de cargas	Arquivamento
<b>08012.006805/2004-71</b>	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	TCC
<b>08000.024150/1996-27</b>	Conduta concertada e preços abusivos nos serviços de capatazia	Capatazia	Arquivamento
<b>08012.003967/1999-66</b>	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Arquivamento
<b>08000.009391/1997-17</b>	Tabela de preços dos serviços de rebocagem	Rebocagem de navios	Arquivamento
<b>08012.002925/2009-12</b>	Cartel em licitação	Dragagem de portos	Arquivamento

<sup>72</sup> Datas referentes aos julgamentos do primeiro e do mais recente processo administrativo relativos a condutas anticompetitivas envolvendo mercado ligados ao setor portuário, até a publicação deste Caderno.

<sup>73</sup> Os processos administrativos nº 08000.024150/1996-27 e 08012.003967/1999-66 foram arquivados sem julgamento do mérito devido ao reconhecimento de prescrição intercorrente.

<b>08012.004397/2005-02</b>	Recusa de movimentação de cargas de terceiros	Movimentação de cargas (minérios)	Arquivamento
<b>08012.009690/2006-39</b>	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	TCC
<b>08012.006504/2005-29</b>	Uso exclusivo de terminal de contêineres	Movimentação de cargas	Arquivamento
<b>08012.005422/2003-03</b>	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Condenação
<b>08012.005967/2000-69</b>	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Arquivamento
<b>08012.003824/2002-84</b>	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Condenação
<b>08012.000504/2005-15</b>	Imposição de restrições no acesso a terminais portuários	Transporte de granéis	Condenação
<b>08012.009566/2010-50</b>	Imposição de tabela de preços para transporte de contêineres	Transporte de contêineres	Condenação
<b>08012.001518/2006-37</b>	Abuso de posição dominante. Segregação de cargas destinadas a recintos alfandegados	Armazenagem alfandegada de mercadorias importadas em contêineres	Condenação
<b>08700.005326/2013-70</b>	Conduta concertada e criação de barreiras à entrada de concorrentes	Trabalho portuário avulso	Condenação
<b>08700.008464/2014-92</b>	Abuso de posição dominante no mercado de armazenagem alfandegada pela cobrança da taxa de "fiel depósito"	Armazenagem alfandegada de mercadorias importadas em contêineres	Condenação
<b>08700.005418/2017-84</b>	Abuso de posição dominante no mercado de armazenagem alfandegada. Cobrança de valores referentes a despesas com segurança incorridas com a implementação do "Código ISPS". Aumento de custos de rivais	Armazenagem alfandegada de mercadorias importadas em contêineres	Condenação
<b>08700.005499/2015-51</b>	Abuso de posição dominante no mercado de armazenagem alfandegada. Cobrança de THC-2. Elevação artificial dos custos de armazenagem dos terminais alfandegados concorrentes	Movimentação de contêineres e armazenagem alfandegada	Condenação

<b>08700.008751/2015-83</b>	Barreiras à entrada. Instituição de contribuição compulsória pelo ÓGMO/BVC a ser cobrada de novos operadores portuários	Mercado de prestação de serviços de operação portuária	Condenação
<b>08700.008897/2015-29</b>	Cobrança de uma taxa inicial para que novas empresas pudessem atuar como operadores portuários	Mercado de prestação de serviços de operação portuária	Condenação de parte dos representados

**Fonte:** Elaboração pelo Departamento de Estudos Econômicos.

Do Quadro 7, destaca-se que dos quatorze casos de condenação ou celebração de TCC, nove se referem à cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem e ao conflito na relação entre operadores portuários e terminais alfandegados situados nas zonas secundárias dos portos (nesse mercado também houve um processo sobre questão semelhante arquivado após análise do mérito); dois guardam relação com o transporte de mercadorias até os portos ou a partir deles; e três tratam da cobrança de taxas por um órgão gestor de mão de obra para a entrada de novos participantes no mercado. Esses casos serão tratados com mais detalhes em seções específicas adiante.

Passa-se agora a uma breve notícia sobre os demais oito casos, cujo mérito foi apreciado pelo Cade que decidiu pelo seu arquivamento – dois casos foram arquivados sem análise do mérito (ver nota de rodapé 61).

Dois processos tratam de relações entre agências marítimas e empresas ou associações de práticos com atuação no porto de Paranaguá/PR. O primeiro (**PA nº 08000.001586/1997-74**) originou-se do fato de que algumas agências marítimas passaram a oferecer o serviço de transporte em lanchas e recusavam-se a pagar o transporte oferecido pela associação de práticos, o que gerou a reclamação da associação de praticagem (posteriormente, empresa de praticagem) junto ao Cade – que considerou que as agências representadas não tinham poder de mercado suficiente para impor condutas unilaterais contra os práticos, como impor restrições ao seu funcionamento, arquivando o caso, em 06 de outubro de 1999. Destaque-se

que a Normam 12 da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha, previa o faturamento conjunto dos serviços de praticagem, atalaia e lancha, o que foi considerado pelo Cade como contrário ao princípio da livre concorrência e gerou a recomendação pela exclusão dessa regra da Normam 12<sup>74</sup> <sup>75</sup>.

No segundo processo (**PA nº 08012.006144/1999-19**), agências marítimas denunciaram a associação dos práticos por monopolização do mercado e venda casada do serviço de praticagem com o transporte em lanchas. O Cade entendeu que as normas vigentes na época do fato denunciado induziam à atuação coordenada dos práticos e à oferta conjunta dos serviços de praticagem e transporte dos práticos em lanchas, determinando o arquivamento do processo, em 26 de fevereiro de 2006.<sup>76</sup>

Em dois processos (**PA nº 08012.005660/2003-19**<sup>77</sup> e **PA nº 08012.006504/2005-29**)<sup>78</sup> houve o questionamento do direito de exclusividade de uso de terminais arrendados por operadores portuários privados, sob a alegação de que haveria cerceamento de atividades de empresas concorrentes ou, ainda, de trabalhadores portuários avulsos. Em ambos o Cade reconheceu que os contratos de arrendamento obedeciam às normas regulatórias vigentes e que a exclusividade dada

---

<sup>74</sup> Voto do conselheiro Ruy Santacruz no PA nº 08000.001586/1997-74 (Representante: Empresa de Transportes Marítimos Transturmar Ltda.; Representadas: Interoccean Agências Marítimas, Palangana Transportes Marítimos Ltda., Cargonave – Agência Marítima Ltda., Tibagi Serviços Marítimos Ltda., Sindapar – Sindicato das Agências de Navegação Marítima do Estado do Paraná).

<sup>75</sup> O texto atual da Normam 12/DPC, após várias revisões desde o julgamento do processo pelo Cade, ainda considera o serviço de lancha como parte dos serviços de praticagem: “*SERVIÇO DE PRATICAGEM – É o conjunto de atividades profissionais de assessoria ao Comandante, requeridas por força de peculiaridades locais que dificultem a livre e segura movimentação da embarcação. É constituído de Prático, de Lancha de Prático e de Atalaia*”.

<sup>76</sup> Voto do conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado no PA nº 08012.006144/1999-19 (Representante: SDE; Representadas: Associação dos Práticos do Estado do Paraná – APEP; Paranaguá Pilots – Serviços de Praticagem S/C Ltda.).

<sup>77</sup> Processo Administrativo arquivado em 19 de julho de 2006.

<sup>78</sup> Processo Administrativo arquivado em 14 de outubro de 2015.

aos arrendatários era uma condição necessária para viabilizar os investimentos privados previstos nos contratos<sup>79</sup>.

Em caso semelhante (**PA nº 08012.004397/2005-02**), no qual se denunciou recusa de movimentação de cargas de terceiros por parte de um operador portuário, o Cade arquivou o processo, considerando que o terminal, localizado no porto de Itaguaí/RJ, era classificado como de uso privativo misto, portanto destinado preferencialmente à movimentação de carga do operador arrendatário, sendo a movimentação residual de cargas de terceiros facultativa – além disso, constatou-se que o operador ofertava a capacidade disponível de forma igualitária e impessoal, através de licitações e critérios de seleção objetivos<sup>80</sup>.

Também foi arquivado, em 19 de junho de 2013, o processo (**PA nº 08012.002925/2009-12**) que tratava de suposto acordo entre concorrentes para direcionar o resultado em licitações no âmbito do *Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária*. Ao analisar os indícios de acordo colusivo apresentados, o Cade considerou que eles poderiam ser justificados com base na lógica de funcionamento e nas condições do mercado na época do certame licitatório<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Voto do conselheiro Abraham Benzaquem Sicsú no PA nº 08012.005660/2003-19 (Representante: Intermarítima Terminais Ltda.; Representada: Tecon Salvador S.A.) e voto do conselheiro João Paulo de Resende no PA nº 08012.006504/2005-29 (Representantes: Sindicato dos Estivadores nos Portos do Estado de Pernambuco, Sindicato dos Conferentes de Carga e Descarga nos Portos do Estado de Pernambuco, Sindicato dos Trabalhadores em Serviços de Bloco nos Portos do Estado de Pernambuco, Sindicato dos Trabalhadores nos Serviços Portuários nos Portos do Estado de Pernambuco e Sindicato dos Consertadores de Carga e Descarga nos Portos no Estado do Pernambuco; Representadas: Tecon Suape S.A. e Suape – Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros).

<sup>80</sup> Voto do Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo no PA nº 08012.004397/2005-02 (Representante: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Representadas: Companhia Portuária Baía de Sepetiba e MRS Logística S.A.). O Processo Administrativo foi arquivado em 03 de setembro de 2014.

<sup>81</sup> Voto da conselheira Ana de Oliveira Frazão no PA nº 08012.002925/2009-12 (Representante: Secretaria Especial de Portos da Presidência da República; Representadas: Bandeirantes Dragagem e Construção Ltda.; Chec Dredging Co. Ltda.; Dragabrás Serviços de Dragagem Ltda.; DEME – Dredging Environmental and Marine Engineering N.V.; Dratec Engenharia Ltda.; DTA Engenharia Ltda.; EIT – Empresa Industrial Técnica S. A.; Enterpa Engenharia Ltda.; Equipav S.A.; Jan de Nul do Brasil Dragagem e Engenharia Ltda.; Sofidra S.A.; Odebrecht Serviços Engenharia e Construção S.A.; Somar Serviços de Operações Marítimas Ltda.; Van Oord Dragagens do Brasil Ltda.; Van Gord Dredging and Marine Contractors B.V).

O Cade julgou ainda processo (**PA nº 08000.009391/1997-17**) que tratava de adoção de uma tabela de preços máximos para as manobras de atracação e desatracação de navios no porto de Santos, negociada entre empresas prestadoras do serviço e o sindicato representante dos armadores (tomadores do serviço de rebocagem). O processo foi arquivado, em 12 de dezembro de 2012, considerando que (i) a tabela derivava de negociação bilateral entre os dois setores envolvidos na contratação do serviço; (ii) não havia mecanismos de coerção ao uso da tabela; (iii) as negociações do serviço eram livres; e (iv) eficiências poderiam ser geradas pela previsibilidade dos custos fixados na tabela<sup>82</sup>.

Finalmente, no dia 22 de junho de 2016, o Cade decidiu pelo arquivamento do **PA nº 08012.005967/2000-69**, que apurou suposto abuso de posição dominante no mercado de armazenagem alfandegada e no mercado de movimentação de contêineres de importação, por falta de indícios suficientes de infração da ordem econômica. Tratou-se da cobrança de taxa dos recintos alfandegados, a título de entrega postergada para liberação de contêineres armazenados na área de influência do Porto de Santos. O Tribunal concluiu que existia racionalidade econômica para a cobrança, além de esta ser eventual e derivada de culpa do recinto alfandegado. Nesse sentido, não se confundia com precedentes que resultavam de uma cobrança abusiva da *Terminal Handling Charge* (THC), em que o Cade concluiu pela existência de efeitos anticoncorrenciais.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Voto da conselheira Ana de Oliveira Frazão no PA nº 08000.009391/1997-17 (Representante: Grupo Executivo para Modernização dos Portos, do Ministério da Marinha; Representados: Sindicato das Agências de Navegação Marítima do Estado de São Paulo – Sindamar, Companhia de Navegação de Lagoas – incorporada e sucedida por Saveiros Camuyrano Serviços Marítimos S.A. – SAAM –, Saveiros Camuyrano Serviços Marítimos S.A., Metalnave S/A Comércio e Indústria, Sobrare – Servermar S.A. e Suinorte Serviços Marítimos Ltda.).

<sup>83</sup> Voto do Conselheiro Relator, Paulo Burnier da Silveira no Processo Administrativo nº 08012.005967/2000-69. Representante: Marimex Despachos Transportes e Serviços Ltda. Representados: Santos Brasil S.A. (TECON) e TECONDI (Terminal de Contêineres da Margem Direita S.A.)

#### 4.2.1 Conduta concertada e criação de barreiras à entrada no mercado de serviços de operação portuária<sup>84</sup>

O **PA nº 08700.005326/2013-70** tratou de conduta coordenada para estabelecer contribuição compulsória a novos operadores portuários instituída pelo Órgão Gestor de Mão de Obra do Trabalho Portuário Avulso de Porto Alegre (OGMO/POA) e por quatro operadores portuários com atuação no porto organizado de Porto Alegre/RS.

Constatou-se que o OGMO/POA era monopolista, pois qualquer operador portuário que quisesse atuar naquela localidade precisaria contratar seus serviços. Para o Conselho, a instituição de uma contribuição ou “joia” para o ingresso de um novo sócio no OGMO não configura em si um ilícito concorrencial. A questão analisada foi o valor estipulado dessa contribuição e o efeito sobre o mercado, ou seja, se a instituição dessa cobrança geraria eficiências que superassem o seu custo.

O Conselho entendeu que o valor da contribuição não se justificava, por ser desproporcional, a ponto de que uma única contribuição de um novo entrante, no montante de R\$ 250.000,00, cobrir quase metade das despesas anuais do OGMO e, ainda, representaria quase dez vezes o valor do “Imobilizado Operacional” do órgão registrado em 2011. Portanto, a conclusão foi a de que o valor cobrado tinha a finalidade de criar barreira à entrada de potenciais concorrentes e o efeito prático necessário do valor fixado foi o não interesse de qualquer empresa em concorrer naquele mercado.

Em 10 de dezembro de 2015, os representados foram condenados, com pena de pagamento de multa fixada no percentual de 10% do faturamento bruto no seu ramo de atividade no ano anterior ao da instauração do processo administrativo no

---

<sup>84</sup> Resumo do PA nº 08700.005326/2013-70 (Representante: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq; Representados: Órgão de Gestão de Mão de Obra do Trabalho Portuário Avulso do Porto Organizado de Porto Alegre/RS – OGMO/POA, D&F Logística e Representação Ltda., Sirius – Assessoria Comercial Ltda., AGM Operadora Portuária Ltda., Agência Marítima Orion Ltda.), com base no voto do conselheiro Alexandre Cordeiro Macedo e no voto-vista do conselheiro Márcio de Oliveira Júnior.

Cade e, ainda, foram obrigados a publicar um extrato da decisão do Cade em jornais de grande circulação no país, ou, alternativamente, em revista especializada no setor portuário.

Caso semelhante foi tratado no **PA nº 08700.008751/2015-83**, que investigou a instituição de contribuição compulsória pelo Órgão de Gestão de Mão de Obra do Trabalho Portuário Avulso do Porto de Belém e Vila do Conde – OGMO/BVC, acordada em assembleia pelos operadores portuários associados já instalados, a ser cobrada de novos operadores portuários com a finalidade de participação nos encargos financeiros da entidade gestora de mão de obra.

A Antaq trouxe provas substanciais para a comprovação da efetiva ocorrência da conduta. Durante a instrução do processo o OGMO-BVC admitiu ter exercido a cobrança, tendo disponibilizado cópias das atas das Assembleias Gerais que trataram do assunto, de modo que a existência efetiva da conduta foi comprovada durante a instrução processual e admitida pelos Representados.

Além disso, ficou caracterizada a conduta coordenada dos Representados, que se reuniram em assembleias para estabelecer uma medida com potencial anticoncorrencial, que tem como efeito coibir a entrada de novos concorrentes no mercado e posteriormente ainda reajustaram o valor da cobrança<sup>85</sup>.

A prática exclusionária teria se consubstanciado por meio da imposição de joia de admissão em face de novos operadores portuários que viessem a atuar nos portos de Belém e Vila do Conde e, por conseguinte, tivessem que se associar ao OGMO/BVC para obter o fornecimento e a contratação da mão de obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso. A conduta estava evidenciada por dois documentos:

---

<sup>85</sup> À época do julgamento, havia um único precedente envolvendo o OGMO e a cobrança da “joia de admissão” – o Processo Administrativo nº 08700.005326/2013-70, citado na abertura desta seção.

a Ata da Assembleia Geral de 16 de setembro de 2011 e a Ata da Assembleia Geral de 12 de fevereiro de 2014.

A primeira ata comprovou o momento em que a joia de admissão foi trazida à apreciação dos associados e implementada no âmbito do OGMO/BVC, e a segunda apresentou a discussão relacionada ao reajuste do valor da joia e ao raciocínio empregado para isso. A literatura caracteriza esse tipo de conduta como “boicote coletivo” (*group boycott*), que consiste em uma coordenação entre rivais para implementar práticas restritivas e exclusionárias da concorrência.

No caso, o boicote estaria dirigido aos novos entrantes no mercado de operação portuária nos portos de Belém e Vila do Conde, que teriam de superar uma barreira artificial à entrada e arcar com o custo de uma joia de admissão criada pelos incumbentes. Como a gestão de mão de obra é exclusiva do OGMO/BVC no mercado geográfico em questão, o boicote serviria para restringir o acesso ao insumo necessário para realização da atividade econômica, qual seja, a mão de obra.

O Cade entendeu que o OGMO/BVC e seus associados detinham significativo poder de mercado no mercado relevante. Não existia, para os novos entrantes, alternativa para viabilizar de modo eficiente a atividade de operação portuária nos portos de Belém e Vila do Conde; e o valor cobrado a partir de 2014 era bastante alto, e poderia efetivamente impedir ou atrasar a entrada de novos agentes. A implementação inicial da joia, em 2011, partiu de um patamar de R\$ 30.000,00 e foi elevada em 33 vezes em 2014, perfazendo o valor de R\$ 1.048.214,28.

Segundo registro em ata, o cálculo partiria de um valor médio da joia em 2013, corrigida pela inflação, que resultaria em R\$ 2.934.998,64. Esse valor, dividido pelos doze meses do ano, originaria o montante de R\$ 244.583,22, que seria a contribuição mensal recebida pelo OGMO/BVC. Dividido novamente pelo número de operadores portuários ativos (quatorze), o montante atingiria o total de R\$ 17.470,23, que, multiplicado por 60, resultaria em R\$ 1.048.214,28 a ser pago a título de joia de admissão.

O OGMO/BVC e os demais representados argumentaram que a implementação da joia contribuiria para o objetivo legítimo de reduzir o passivo trabalhista acumulado pelo OGMO/BVC e de ratear, com os novos operadores, os gastos destinados a investimentos realizados no passado pelo OGMO/BVC para sua operação e estruturação. No entanto, a falta de proporcionalidade e de relação entre o valor da joia e os valores dos passivos trabalhistas e demais investimentos realizados denotavam que a elevação de valor fora desmedida e desarrazoada em face dos fins que a joia buscava atingir, o que caracterizava sua ilicitude concorrencial.

Durante a instrução processual, a SG constatou que em 2014 o ativo imobilizado do OGMO-BVC era de R\$ 188.610,41 e a depreciação acumulada, de R\$1.156.781,63, ou seja, dos investimentos feitos pelo OGMO-BVC, 83% já haviam sido amortizados. O valor da joia representava 5,3 vezes o total do ativo imobilizado e 34% das receitas anuais de contribuição taxa OGMO-BVC, que foram de R\$ 2.932.950,44 e 16% das despesas operacionais de R\$ 6.223.959,13. O valor equivalia a mais de 500 mensalidades de associação. Essa equivalência de mensalidade significaria, portanto, um período de mais de 41 anos de mensalidade a ser paga pelo operador portuário entrante no OGMO/BVC. No entanto, segundo consta do Estatuto do OGMO/BVC, sua constituição se deu em fevereiro de 1993, o que, em 2014, somava um período total de 21 anos de existência. Isso evidenciava que o valor pago a título de joia de admissão seria muito mais elevado do que aquele que seria razoável para mitigar o efeito carona de novos entrantes.

Assim, o valor cobrado evidenciava um comportamento exclusionário típico da racionalidade de elevação de custos de rivais (*raising rivals' costs*) ou de extração de renda (*rent seeking*). Ao estipular a joia em valor tão desarrazoado e descolado dos objetivos que ela pretendia endereçar, os incumbentes buscaram aumentar os custos de entrada e de viabilização da operação econômica para os rivais, custos esses que não foram enfrentados por eles. Com isso, ainda, os incumbentes estariam extraindo renda dos concorrentes, na medida em que o valor da joia era exorbitante face aos custos que pretendia amortizar.

O julgamento do caso concluído em 16 de junho de 2021 e o Tribunal do Cade, por maioria, decidiu que a imposição unilateral da joia majorada constituiu um abuso de poder dominante, e teve o potencial de representar uma barreira à entrada de operadores portuários nos portos de Belém e Vila do Conde. Ao aumentar a cobrança da contribuição inicial paga pelos entrantes para o valor de R\$ R\$ 1.048.214,28 e, conseqüentemente, os custos iniciais no mercado de serviços oferecidos por operadores portuários, os Representados criaram dificuldades artificiais para a atuação de entrantes, sobretudo para pequenos e médios operadores portuários nos dois portos.<sup>86</sup> O Tribunal, por maioria, condenou OGMO-BVC e alguns associados, com aplicação de multas no total de R\$ 46.838.786,66.

O **PA nº 08700.008897/2015-29** envolveu o Órgão Gestor de Mão de Obra do Porto do Rio Grande - OGMO/RG e empresas associadas, denunciados ao Cade pela cobrança de joia dos novos operadores portuários, a título de “taxa inicial para novos operadores”, bem como mensalidade superior à exigida dos sócios antigos, antes mesmo da entrada efetiva em operação do entrante.

Levado o caso à Antaq, a autarquia reconheceu o direito do OGMO à cobrança da taxa antes da entrada em operação, desde que fosse isonômica, mas determinou a suspensão imediata da cobrança da joia. As cobranças para os novos operadores portuários foram estabelecidas em assembleias do OGMO-RG realizadas ao longo de vários anos, as quais contaram com a presença dos operadores portuários estabelecidos no porto, mas sem a participação dos operadores inativos. Joias em diferentes formatos e valores foram instituídas mediante deliberações de

---

<sup>86</sup> Voto do Relator Conselheiro Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann no PA nº 08700.008751/2015-83, secundado pelo voto vogal da Conselheira Paula Farani. Representante: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq. Representados(as): Órgão Gestor de Mão de Obra do Trabalho Portuário Avulso de Belém e Vila do Conde, Alunorte Alumina do Norte do Brasil S.A., Amazon Logistics Ltda., BF Fortship Agência Marítima Ltda., Majonav Navegação Ltda., ALBRAS - Alumínio Brasileiro S.A., Movimento Transporte e Locação de Máquinas Ltda., Santos Brasil S.A., Norte Trading Operadora Portuária Ltda., Adauto Cunha de Vasconcelos, Adônis Fernandes Garcia, Alexandre da Silva Carvalho, Fábio Tinôco, Fernando A. Oliveira, Flávio Seixas de Holanda, Luiz Guilherme F. Costa, Marcelino Cavalcante da Silva, Nelson Aires, Paul Stathis, Pelágio Araújo de Carvalho, Raimundo Carlos da Costa Feio, Ricardo de Andrade Fernandes, Rodolfo Negrão, Ronaldo Lopes de Assunção e Sívio Lobato.

representados em assembleias gerais do OGMO-RG, chegando a R\$ 450 mil a serem pagos em 150 parcelas mensais entre maio de 2013 e agosto de 2015.

Por determinação legal, o interessado em atuar como operador portuário deveria obter certificado perante a Superintendência do Porto. No caso do Porto de Rio Grande, ao obter esse certificado, o interessado estaria automaticamente associado ao OGMO<sup>87</sup> e, portanto, obrigado ao custeio do órgão gestor de mão de obra. Nos demais portos organizados do país, o novo operador portuário pode atuar e contratar trabalhadores avulsos sem necessariamente se associar ao OGMO e, portanto, sem precisar arcar com passivos da associação, que eram bastante altos à época do julgamento do caso pelo Cade, mas somente com os custos de manutenção do próprio OGMO.

Já o pagamento da joia para associar-se ao OGMO/RG não tinha previsão estatutária, bastando para isso a obtenção do certificado da Superintendência do Porto de Rio Grande.<sup>88</sup> A joia era apenas uma imposição do OGMO/RG e associados para fazer face ao aumento do passivo do órgão. Essa construção normativa conferia ao OGMO/RG e seus associados um poder dominante autoatribuído, caracterizado pelo poder de imposição de preço.

Entretanto, a cobrança de preço dos novos associados poderia ser justificada caso tivesse a finalidade de, efetivamente, evitar o “efeito carona” por parte dos novos operadores portuários. A cobrança de joia seria adequada para evitar comportamentos oportunistas dos entrantes, que poderiam se aproveitar dos ativos já formados para auferir receitas se o patrimônio do OGMO-RG decorresse de investimentos realizados pelos associados.

Mas esse não era o caso da cobrança da joia de R\$ 450 mil, uma vez que esse valor correspondia a 87,8% de todo o ativo imobilizado do OGMO-RG em 2013. Já o

---

<sup>87</sup> Conforme art. 7º do Estatuto Social do OGMO-RG.

<sup>88</sup> ART. 7º [do Estatuto do OGMO/RS] - O número de associados é ilimitado, sendo o ingresso de novos associados mera decorrência da obtenção da qualificação de Operador Portuário junto à Administração do Porto do Rio Grande, de conformidade com o disposto no Artigo 9º da Lei 8.630/93.

valor alternativo (de 300 mil reais), votado por parte dos representados, correspondia a 58,6% do mesmo ativo. Além disso, o OGMO-RG havia registrado em seu balanço de 2013 um passivo a descoberto da ordem de 39 milhões de reais. Os dois valores propostos para a joia, portanto, eram injustificáveis à luz do ativo imobilizado e do passivo a descoberto do OGMO-RG.

O Relator do caso, Luís Henrique Bertolino Braido, entendeu que a cobrança da joia constituía uma forma de extração de renda em benefício do próprio OGMO/RS e, indiretamente, de seus associados, com efeito potencial de limitar a livre concorrência e a livre entrada no mercado relevante do Porto de Rio Grande.

Vencido o voto vista pelo arquivamento, proferido pela Conselheira Lenisa Prado, o Tribunal do Cade, em 12 de maio de 2021, decidiu pela condenação de parte dos representados e pela imposição de multas no valor total de R\$ 1.339.992,31.<sup>89</sup>

#### **4.2.2 Condutas relativas ao transporte de mercadorias movimentadas em terminais portuários**

Dois processos administrativos trataram de condutas relativas ao transporte de cargas com origem ou destino em terminais portuários. Embora não seja atividade executada pela estrutura portuária, o transporte de cargas constitui o elo imediato ao

---

<sup>89</sup> Voto do Relator, Conselheiro Luís Henrique Bertolino Braido e voto-vista do Conselheiro Luiz Augusto de Almeida Hoffmann no PA nº **08700.008897/2015-29**. **Representante:** Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq. **Representados (as) condenados:** Órgão Gestor de Mão de Obra do Trabalho Portuário Avulso do Porto de Rio Grande – OGMO-RG, Terminal Marítimo Luiz Fogliatto S.A., Terminal Graneleiro S.A., Agência Marítima Orion Ltda., Macra Administração e Serviços S/C Ltda., Sagres Agenciamentos Marítimos Ltda., Serra Morena Corretora Ltda., AGM Operadora Portuária Ltda., Vanzin Serviços Aduaneiros Ltda., Tecon Rio Grande S.A., Wilport Operadores Portuários Ltda., Petroport Logística Ltda., Fertimport S.A., Bianchini S.A., Sampayo Nickhorn S.A., Leonardo Drummond Vanzin, Marcos Jacques Fonseca. **Representados para os quais o processo foi arquivado:** Amoniasul Serv. de Refrigeração Ind. Ltda., Brasmarine Serviços Portuários Ltda., Bunge Fertilizantes S.A., Corymar Agência Marítima Ltda., Cranston Transp. Integrados Ltda., Granel Química Ltda., Supermar S.A., Wilson Sons Comércio, Indústria e Agência de Navegação Ltda., André Bianchini, André Moita Monteiro, André Luiz Ruffier Ortigara, André Lima da Silva, Carlos José Sampaio Rivoire, Claudete Fonseca Silva, Claudinei N. Q. Pereira, Eduardo Adamczyk, Fábio Roig Pinho, Hildo João Von Ahn, Mauro Roberto dos Santos, Nilton Santestevan de Almeida, Octavio Juliano Ramos, Rogério Rodrigues, Romildo Fernandes Bondan, Thiago Bouchut Palácio e Willian Félix Miola.

porto na cadeia logística, portanto, quaisquer entraves ou condutas que resultem em ineficiência ou aumento de custo desse segmento impactam no desempenho do porto.

O primeiro caso (**PA nº 08012.000504/2005-15**) trata de restrições impostas por entidades associativas de transportadores ao acesso aos terminais de granéis sólidos de origem mineral Termag e Pérola localizados no porto de Santos/SP a partir do ano de 2005<sup>90</sup>. Tais entidades detinham a posse de terrenos com localização estratégica para o acesso aos terminais e passaram a utilizá-los como estacionamento para os caminhões que aguardavam para carregar ou descarregar nesses terminais, tendo em vista a falta de outros locais apropriados para estacionamento dos caminhões nas cidades de Santos e do Guarujá.

Tal situação conferia aos representados uma posição de *"gatekeeper"*, que lhes possibilitava o exercício do poder de mercado. Diante da ausência de regras de acesso aos terminais, tais entidades passaram a organizar e impor critérios de acesso dos transportadores às referidas instalações portuárias, que resultaram nas seguintes condutas anticompetitivas:

- **discriminação entre os transportadores associados e os não-associados** – inicialmente, os transportadores autônomos eram obrigados a se filiarem aos Representados, sob pena de, caso não o fizessem, sofrerem represálias no acesso ao porto e da fiscalização da prefeitura, que dificultava o estacionamento fora dos pátios; os Representados passaram a organizar a fila de acesso ao terminal e os transportadores não filiados sofreram represálias por parte dos Representados. Posteriormente, as entidades associativas instituíram um limite para o número de caminhões que poderiam ser cadastrados, limitando a oferta do serviço de transporte na área dos terminais

---

<sup>90</sup> Resumo do PA nº 08012.000504/2005-15 (Representante: SDE; Representados: ACTA – Associação Comercial dos Transportadores Autônomos e SINDGRAN – Sindicato dos Transportadores Rodoviários de Cargas e Granel de Santos) com base no voto da conselheira relatora Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, no voto-vista do conselheiro Alexandre Cordeiro Macedo e no voto-vogal do conselheiro João Paulo de Resende.

graneleiros; e, por fim, estabeleceram uma reserva de mercado para os transportadores associados, destinando a estes 100% do frete “vira” (dentro da área do porto) e 80% do frete “planalto” (para localidades distantes do porto);

- as entidades representadas influenciaram a **fixação unilateral dos preços e serviços de frete por meio de tabela** de observância obrigatória aos associados e aos concorrentes, provocando um aumento artificial dos valores de frete.

No dia 18 de janeiro de 2017, o sindicato e a associação representados foram condenados a pagarem multas de valores equivalentes a 250 mil e 780 mil Ufir, bem como se obrigaram a não praticar atos que impedissem a livre contratação de serviços de transporte para retirada de mercadorias no porto de Santos; não impor tabela ou condições de contratação para o transporte rodoviário de cargas; e dar publicidade à decisão do Cade para os seus associados.

No segundo caso relativo a transporte de cargas (**PA nº 08012.009566/2010-50**), investigou-se se sindicatos de empresas de transporte de cargas e de transportadores autônomos atuantes na região do porto de Santos/SP incorreram em influência para adoção de conduta comercial uniforme, por meio da implementação de tabelas de preços para os serviços de frete dos transportadores autônomos para as empresas transportadoras que prestam serviço aos donos das cargas a serem transportadas, no período de 2001 a 2013<sup>91</sup>.

Nos autos constam diversas notícias publicadas na imprensa e nos sítios eletrônicos dos sindicatos dando conta de reuniões entre o sindicato das empresas e

---

<sup>91</sup> Resumo do PA nº 08012.009566/2010-50 (Representante: Conselho de Autoridade Portuária do Porto de Santos – CAP; Representados: Sindicon – Sindicato dos Transportadores Autônomos de Contêineres do Litoral Paulista, Sindisan – Sindicato das Empresas de Transporte Comercial de Carga no Litoral Paulista, Sindicam – Sindicato dos Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens da Baixada Santista, José Luiz Ribeiro Gonçalves, Davi Santos de Lima, Marcelo Marques da Rocha e José Nilton Lima de Oliveira) com base no voto do conselheiro relator Alexandre Cordeiro Macedo, nos votos-vogais da conselheira Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt e do conselheiro João Paulo de Resende.

os sindicatos dos transportadores autônomos para negociação de valores das tabelas e paralisações de caminhoneiros em função do descumprimento da tabela pactuada.

Embora a conduta do sindicato das empresas tivesse como atenuante o fato de que sua participação na formulação das tabelas derivou de pressão dos transportadores autônomos por meio de greves e protestos contra empresas; e que não haveria interesse por parte da entidade empresarial no tabelamento dos fretes, o Conselho concluiu que não poderia eximir a entidade empresarial, tendo em vista que foge ao escopo de atuação de um sindicato negociar preços e condições de mercado; ademais, não restou comprovado que o sindicato das empresas fosse contra a existência da tabela, mas apenas que atuou no sentido de não aceitar os valores propostos pelos transportadores autônomos; e, por fim, também não ficou comprovada a impossibilidade do sindicato das empresas se recusar a negociar as tabelas de preços.

Quanto aos sindicatos dos transportadores autônomos, entendeu-se que, apesar de não ser possível precisar a sua participação de mercado, pelo fato de caminhoneiros de todo o país atuarem no porto de Santos, restou evidente a sua capacidade de alterar o funcionamento normal do mercado, de forma a gerar efeitos negativos sobre ele. As tabelas não tinham caráter sugestivo, já que ficou provado que os sindicatos se utilizaram de diferentes meios, inclusive com o uso de violência, para impor a sua vigência aos demais participantes do mercado.

Por maioria, o Cade condenou, no dia 05 de abril de 2017, os sindicatos dos transportadores autônomos ao pagamento de multas equivalentes a 250 mil Ufir; o sindicato das empresas transportadoras ao pagamento de multa de valor equivalente a 100 mil Ufir; e as pessoas físicas (dirigentes dos sindicatos) a multas de 25 mil Ufir. Os Representados também ficaram obrigados a dar publicidade à decisão do Cade em órgãos de imprensa e nos respectivos sítios eletrônicos.

### **4.2.3 Conduitas relativas à cobrança de serviços no mercado de armazenagem**

O principal tema de discussão no Cade quando se trata de condutas anticompetitivas em mercados de serviços portuários é a cobrança de valores por parte dos operadores portuários quando da entrega de mercadorias para terminais de armazenagem localizados na zona secundária do porto. O cerne da questão é saber se os serviços eventualmente cobrados nestes casos já estariam incluídos nos pagamentos regulares do mercado – nessa situação a cobrança já foi considerada abusiva – ou se se trata de uma atividade não prevista na regulação, que merece ser cobrada pois gera custos extras ao operador portuário. Outro ponto é saber se, caso esses valores sejam devidos, a cobrança deve ser feita dos terminais que irão receber a carga ou dos armadores, que escolhem e contratam o operador portuário que recebe a carga do navio.

Os serviços objeto dessas cobranças são: a segregação de contêineres com destinação a outros terminais alfandegados, medidas de segurança previstas no *ISPS Code* e armazenagem de contêineres submetidos ao regime de Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA).

#### **4.2.3.1 Cobranças sobre o serviço de segregação de contêineres com destinação a outros terminais alfandegados**

A partir da aprovação da Lei nº 8.630/93, os diversos serviços de manuseio de carga, tanto os serviços de bordo (estiva), quanto os de terra (capatazia), passaram a ser cobrados dos armadores como uma taxa única por movimentação de contêineres, a chamada "*box rate*". Os armadores, por sua vez, acrescentam ao preço do frete o custo da *box rate* em uma parcela adicional conhecida como *Terminal Handling Charge (THC)*.

Em 27 de abril de 2005, no **PA nº 08012.007443/1999-17**, o Cade decidiu sobre a litude da cobrança por parte de terminais portuários de Santos de uma “taxa de segregação e entrega” que deveria ser paga por terminais da zona secundária do porto que receberiam a carga<sup>92</sup>.

De acordo com edital de licitação para o arrendamento do TECON-1, os serviços remunerados pela Taxa de Movimentação de Contêineres (TMC) – nome equivalente à THC, em português – seriam *“os serviços básicos de movimentação e armazenagem, necessários à recepção e liberação dos contêineres do costado do navio ao portão do terminal, ou vice-versa”*.<sup>93</sup>

Segundo os terminais representados, a cobrança adicional se justificaria porque a segregação e entrega de contêineres seria um serviço complementar e não abrangido pela definição de serviços básicos – daí que essa cobrança adicional de serviços semelhantes aos previstos na THC passou a ser referida como THC-2<sup>94</sup>. O entendimento do Conselho, ao contrário, foi o de que os serviços cobrados como sendo adicionais na verdade faziam parte das atividades previstas na THC, que os armadores incluíam no custo do frete cobrado dos proprietários da carga e se estendiam até a sua entrega aos proprietários ou representantes (no caso os terminais retroportuários).

O relator contextualizou a questão, sob o ponto de vista da concorrência, identificando a dinâmica dos dois mercados envolvidos:

- **mercado de movimentação de contêineres** – nesse mercado os terminais portuários competem para fornecer melhores serviços e preços aos armadores, que em geral são empresas de grande porte e com grande

---

<sup>92</sup> PA nº 08012.007443/1999-17 (Representante: SDE; Representadas: Libra Terminais S/A-T-37, Companhia Siderúrgica Paulista – Cosipa, Santos Brasil S/A – Tecon Terminal De Contêineres). A descrição deste caso baseia-se no voto do relator conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado e nos votos-vista do conselheiro Ricardo Villas Bôas Cueva e da presidente Elizabeth Maria Mercier Querido Farina.

<sup>93</sup> Item 5.3.3.1 do edital para o arrendamento do terminal de contêineres Tecon-1, do porto de Santos, de 23/07/1997.

<sup>94</sup> Em casos mais recentes, a chamada THC-2 também passou a ser referida como SSE (serviço de segregação e entrega de contêineres), conforme aparece em resoluções da Antaq.

poder de negociação. Mesmo considerando a estrutura oligopolista deste mercado e a existência de barreiras à entrada, há uma forte competição entre os terminais para atrair as principais companhias de navegação, que detêm alto poder de mercado;

- **mercado de armazenagem alfandegada** – aqui a disputa é pela obtenção de contratos com os importadores e envolve tanto os operadores portuários quanto os terminais de armazenagem localizados na área do retroporto. Esse mercado é competitivo e os principais fatores de competição são os preços e a qualidade dos serviços, que inclui, por exemplo, a agilidade na desova de contêineres e a capacidade de distribuição para diferentes destinos.

Portanto, segundo o voto do Relator, há uma relação econômica vertical entre os mercados de movimentação e de armazenagem, porém com a peculiaridade de que não há uma relação jurídica, um negócio ou contrato, entre os participantes de um mercado com os do outro.

Há, contudo, uma relação de dependência dos agentes do mercado de armazenagem em relação aos que atuam no mercado de movimentação de contêineres, uma vez que a carga em contêineres é elemento essencial para a atividade de armazenagem. Mesmo não havendo um mercado de liberação de contêineres que possibilitasse a cobrança da THC-2, os operadores portuários se valiam da sua posição privilegiada para impor de forma coercitiva a sua cobrança. Portanto, há que se reconhecer o poder de mercado dos operadores portuários, que detêm o controle sobre um insumo essencial a outro mercado no qual eles competem com outras empresas que não estão no mercado de movimentação.

Nessa estrutura de mercado, seria possível afirmar que os operadores portuários teriam o poder de elevar os custos da armazenagem alfandegada realizada pelos terminais alfandegados e que o incentivo para tal conduta estaria no fato de que

seu custo no mercado de movimentação era praticamente nulo e o retorno esperado no mercado de armazenagem era significativo.

Um fator adicional é que no mercado de movimentação de cargas os armadores – clientes dos operadores portuários – têm grande poder de mercado. Portanto, as margens de lucro dos operadores portuários nessa atividade tendem a ser menores, enquanto no mercado de armazenagem alfandegada, que possibilita maior agregação de serviços – desova de contêineres, paletização, embalagens, despacho aduaneiro, *ship to door*, entrega *just in time* etc. –, a atividade mostra-se mais rentável.

Concretamente, observaram-se indícios da existência de prática anticompetitiva:

- i. eram praticados valores da THC-2 distintos, conforme o destino da carga – os valores cobrados de terminais localizados no interior do estado eram superiores aos cobrados dos terminais alfandegado localizados no retroporto, sendo que aqueles oferecem serviços de armazenagem a preços menores, além da facilidade de estarem localizados próximos a muitos importadores – essa diferença sugere a intenção de disciplinar o preço final da armazenagem;
- ii. os operadores portuários informavam à autoridade portuária os valores máximos a serem cobrados pelos serviços, mas não havia transparência quanto aos valores efetivamente cobrados, o que pode explicar a constatação, em parecer apresentado por uma das representadas, de que os menores preços de armazenagem de contêineres eram praticados por outro operador integrado e por um terminal alfandegado do retroporto contratado pela própria representada – os demais terminais do retroporto apresentavam preços superiores aos dos operadores integrados e do terminal contratado;

- iii. o valor da THC-2 subia continuamente acima dos preços dos itens de custo do serviço de movimentação de cargas, enquanto os valores das *box rates* cobradas dos armadores caíam desde o início da privatização do porto;
- iv. as firmas que atuavam no mercado de armazenagem de contêineres integradas verticalmente apresentavam crescimento de suas participações de mercado;
- v. além do aumento dos valores, houve uma convergência nos valores da THC-2 cobrada pelos diferentes operadores portuários. A convergência poderia ser explicada pelo aumento da concorrência, porém, nesse caso, o valor tenderia a igualar-se ao custo marginal da firma menos eficiente e não subiria continuamente sem relação aparente com os custos.

Ao final da análise, o Conselho determinou a imediata cessação da prática e condenou as representadas à pena de multa de 1% do faturamento bruto no ano anterior à instauração do processo, além da publicação de extrato da decisão em jornal de grande circulação nacional.

Outro caso desse tipo foi o **PA nº 08012.003824/2002-84**, no qual se examinou representação contra dois operadores portuários do Porto de Salvador que mais que dobraram a taxa de segregação de contêineres destinados a outras áreas alfandegadas do porto. Essa cobrança, que já estaria contida no pagamento da *Terminal Handling Charge* (THC), constituía a chamada THC-2. No decorrer da instrução, os representados levaram aos autos a Resolução nº 2.389/2012 da Antaq que, segundo eles, teria legitimado a cobrança dos serviços adicionais prestados pelos terminais portuários na movimentação de contêineres. Uma revisão das normas trazidas à análise no caso, no entanto, demonstrou que não havia determinação regulatória nem de autorização nem de determinação da cobrança da taxa THC-2 e que os operadores portuários, ao contrário, estavam agindo em contrariedade aos postulados regulatórios.

Quanto à questão concorrencial, a decisão do Tribunal levou em conta que os operadores portuários detinham posição dominante no mercado *downstream* de armazenagem alfandegada de mercadorias em contêineres, uma vez que nem o importador nem os recintos alfandegados independentes poderiam escolher o terminal onde seria desembarcada a carga e o operador portuário que realizaria sua movimentação, já que essa escolha era feita pelo armador. Dessa forma, os operadores portuários teriam plenas condições de impor condutas anticompetitivas tanto a seus concorrentes no mercado alfandegado de cargas quanto a qualquer empresa localizada *downstream* de sua atividade principal que não tenha acesso ao mar e necessite das cargas desembarcadas pelos operadores portuários.

Em 03 de fevereiro de 2016, o Tribunal concluiu que, independentemente do objetivo da imposição da THC-2, a cobrança da taxa concedia poder de barganha ilimitado dos operadores portuários em relação aos recintos alfandegados, com a potencialidade de ser utilizado de diversas formas que prejudicassem a concorrência no mercado de armazenagem de contêineres e, em última análise, o consumidor. Decidiu-se, então, por considerar a imposição da taxa de segregação de contêineres, tal como feita no caso, ilícito concorrencial por dificultar o funcionamento dos concorrentes dos Representados. O plenário, por unanimidade, decidiu pela condenação, com a aplicação de multas no total de R\$ 5.825.550.<sup>95</sup>

No período de atualização deste Caderno (2017-2023), o Cade condenou mais três casos de cobrança de TCH-2 ou da prestação de serviço de segregação e entrega de contêineres (SSE).

No **PA nº 08012.001518/2006-37**, investigou-se um caso que foi entendido como cobrança disfarçada de THC-2, que consistia na imposição discriminatória de taxa/preço pela entrega de contêineres provenientes de importação para

---

<sup>95</sup> Voto do Relator, Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo, no Processo Administrativo nº 08012.003824/2002-84. Representante: Ministério Público Federal – Procuradoria da República na Bahia. Representados: Tecon Salvador S.A. e Intermarítima Terminais Ltda.

armazenagem nos recintos alfandegados situados fora da zona primária do porto de Santos. A taxa referia-se a um suposto ressarcimento das despesas administrativas e operacionais na segregação de cargas – serviço de segregação e entrega – SSE, sob pena de retenção de contêineres. Existia, porém, uma diferença importante entre este caso e os anteriores mencionados nesta sessão: no período da conduta condenada em 2005, por exemplo, não havia regulação setorial específica sobre a atividade portuária, ao contrário do que se verifica no caso em tela. Essa diferença, no entender do Relator, interferia na dosimetria da pena, mas não se prestava a afastar a abusividade da prática, idêntica nos dois casos.

Outra diferença importante, em certa medida decorrente da primeira, é a existência de decisões e normas, por vezes conflitantes, emitidas por autarquias e tribunais administrativos, antes e durante a prática da conduta, tanto que ao longo da instrução do caso houve uma Medida Preventiva negada, posteriormente admitida e, num terceiro momento, cassada pela 17ª Vara Federal do Distrito Federal e Territórios.

O caso envolveu ainda o exame da compatibilidade entre a regulação setorial, que poderia, em tese, conceder imunidade competitiva aos atores econômicos, como argumentado pela Representada, e a competência do Cade para exercer o controle de condutas e estruturas. Nesse aspecto adotou-se o entendimento do relator do PA nº 08012.007443/1999-17 de que o fato de um setor ser regulado não exclui automaticamente a competência do Cade para exercer o controle de condutas ou de estruturas.<sup>96</sup> De todo modo, o argumento da Representada requereu a abordagem das

---

<sup>96</sup> “(...) é irrelevante para o aplicador do direito antitruste, perquirir se tal ou qual edital de licitação ou se tal ou qual contrato preveem, expressa ou implicitamente, certa conduta ou atividade, as quais deverão ser analisadas, neste Conselho, sob o prisma da lei da concorrência”. Voto do relator do PA 08012.007443/1999-17.

doutrinas de *state action*<sup>97</sup> e de *pervasive power*<sup>98</sup>, bem como os pressupostos que deveriam ser verificados para sua aplicação em um caso concreto. O exame doutrinário levou o Relator a dividir a análise da conduta em três períodos: (i) do início da cobrança de THC-2 pela Representada até a publicação do Acórdão n.º 13/2010, da Antaq; (ii) da publicação do Acórdão n.º 13/2010 até a publicação da Resolução n.º 2.389/12, da Antaq; e (iii) da publicação da Resolução n.º 2.389/12 da Antaq até o momento do julgamento do caso, com destaque ao terceiro período da conduta.

Com base em precedentes do Cade e nas recomendações da OCDE, o voto condutor considerou que a cobrança da THC-2 só é admissível nos casos de previsão contratual explícita a respeito e que a Resolução n.º 2.389/12 da Antaq autoriza, mas não impõe a cobrança da THC-2. Diante da sinalização do Cade, desde 2005, de forma consistente e reiterada, que a cobrança de THC-2 é ilícita à luz do direito concorrencial, o Relator considerou que não deveria pairar qualquer dúvida sobre o entendimento desde então consolidado do Tribunal sobre a matéria. Dessa forma, diante do cenário de incerteza jurídica e da condenação da cobrança do THC-2 pelo Cade, o operador portuário e a administração do porto de Santos poderiam ter pactuado de modo a evitar a cobrança de THC-2 que incidia, na prática, sobre os recintos alfandegados,

---

<sup>97</sup> “A *State Power doctrine* foi erigida a partir do *leading case* conhecido por *Parker vs. Brown* (317 U.S. 341), da Suprema Corte norte-americana, em 1943. Em realidade, trata-se de examinar se uma legislação estadual tem a capacidade de afastar a incidência de normas federais de defesa da concorrência, em nome da autonomia federativa, que é – diga-se de passagem – mais forte nos EUA do que no Brasil. O Judiciário norte-americano entendeu que isto seria possível quando: (i) exista um claro objetivo de substituição da concorrência pela regulação e (ii) exista uma supervisão ativa e permanente do cumprimento das obrigações impostas”. Voto do relator Conselheiro Paulo Burnier no caso em exame.

<sup>98</sup> “A *Pervasive Power doctrine* se refere a conflitos de competência entre reguladores e autoridades da concorrência na esfera federal. Ou seja, enquanto a *State Action doctrine* examina conflitos entre comandos federais e estaduais, a *Pervasive Power doctrine* tem foco nos conflitos dentro da esfera federal. A doutrina surgiu no início do século XX nos EUA e, dentre outros, tem destaque o caso *United States vs. RCA* (358 U. S. 334) de 1959. Na ocasião, reafirmou-se que a isenção antitruste tem caráter excepcional e, para ocorrer, exige-se que haja um claro objetivo de substituição da concorrência pela regulação (à semelhança da *State Action*) e que as atribuições do regulador sejam extensas o suficiente para afastar a incidência das normas concorrenciais. Outra hipótese, destacada pela doutrina, ocorreria quando a legislação atribua ao regulador o poder de aplicar a lei antitruste ou quando a defesa da concorrência tenha sido levada em consideração quando da elaboração da regulação. *Idem*.

impondo custos a seus rivais no mercado de armazenagem. Mas a Representada, autonomamente, optou por cobrá-la, assumindo, a partir deste momento, os bônus – e os ônus – da decisão.

No julgamento realizado no dia 08 de agosto de 2018, o Relator entendeu, então, no que foi seguido pela maioria do Tribunal, pela condenação da representada pela cobrança de THC-2 durante os períodos de 02/03/2006 a 12/12/2006 e de 28/03/2008 a 22/06/2016, com a imposição de multa equivalente a 0,5% do faturamento bruto da empresa, grupo, ou conglomerado no ano anterior ao da instauração do processo administrativo em análise, correspondente a R\$ 972.961,17; e determinou à Representada que se abstivesse de cobrar pela liberação de contêineres dos recintos alfandegados independentes, sob pena de aplicação de multa, e pelo envio de cópia da decisão à Antaq ao Ministério Público Federal em São Paulo.<sup>99</sup>

O Cade também apreciou o caso de cobrança indevida de taxas no mercado de armazenagem de contêineres a título de “fiel depósito” (**PA nº 08700.008464/2014-92**) no porto de Rio Grande (RS). A conduta envolvia a imposição de uma taxa *ad valorem* sobre as cargas que chegavam via importação ou em retorno do estrangeiro ao porto e ficavam sob responsabilidade do operador portuário até sua entrega ao cliente. O fiel depósito supostamente remuneraria os serviços prestados em decorrência da responsabilidade e das obrigações determinadas na legislação e foi enquadrado como cobrança de TCH-2. Novamente o caso remetia a um processo anterior no qual a mesma representada fora condenada, tanto que a nota técnica de instauração foi a mesma nos dois casos.<sup>100</sup>

O processo anterior consistia na cobrança da “taxa de armazenagem de 15 dias”, suspensa devido a decisão judicial. Uma vez forçada a não mais cobrar taxa para

---

<sup>99</sup> Voto do Conselheiro Paulo Burnier Processo Administrativo nº 08012.001518/2006-37. Representante: Marimex Despachos Transportes e Serviços Ltda. Representado: Rodrimar S.A. Transportes, Equipamentos Industriais e Armazéns Gerais.

<sup>100</sup> Processo Administrativo nº 08012.005422/2003-03. Representante: Multi Armazéns Ltda. e Transportadora Simas Ltda. Representado: Tecon Rio Grande S.A. Julgado em 10/02/2016 – descrito na seção 4.2.3.3.

“carga pátio”, a Representada instituiu no mesmo período em que cumpriu a decisão judicial a cobrança de taxa *ad valorem* chamada de “fiel depósito”, com alíquota bem próxima à da cobrança interrompida e incidente sobre qualquer carga, inclusive a “carga pátio”. A cobrança interrompida era de 0,41% CIF (Sigla em inglês para: Custo, Seguros e Frete) sobre o valor declarado do contêiner, e a de fiel depósito de 0,35% CIF sobre o valor declarado do contêiner. A SG entendeu que a cobrança de “taxa de fiel depósito” teria características distintas da taxa de armazenamento por 15 dias, mas o efeito seria análogo ao da THC-2.

A Representada alegou que não haveria a mesma infração condenada anteriormente porque a rubrica valor pelo “fiel depósito” tinha elemento gerador distinto e justificado em custos que seriam provocados pelo uso do terminal pelos importadores de cargas. E que, ao optarem por transitar a carga pelo terminal de contêineres, os importadores exigiriam da operadora portuária a responsabilidade pela integridade das cargas cujo desembarque, movimentação e detenção encontravam-se confiadas a ela. O voto condutor admitiu a existência da responsabilidade civil da parte do operador portuário, mas objetou que a taxa de fiel depósito já estaria incluída no pacote de serviços global contratado entre o importador e o operador portuário – a *box rate* e que a conformação que promove maior concorrência e eficiência econômica é aquela que implica a remuneração pela movimentação de cargas em preço único, sem cobrança de adicionais. O que a Representada fazia ao cobrar dos proprietários da carga-pátio um valor proporcional ao seu preço (*ad valorem*) era exigir dos importadores uma reserva que protegesse a ela, Representada, dos riscos de perda ou avaria durante a operação.

Além disso, no caso de uma carga menos valiosa era cobrado um preço mínimo como um novo valor pelo mesmo serviço já remunerado pela *box rate*. Não haveria como negar o potencial de elevação de custos dos rivais com a prática. E, ainda que se tratasse de uma remuneração exclusivamente *ad valorem* e sem preço mínimo, o fato de a responsabilidade ser diferente de acordo com o valor da carga, contudo, não exigiria que o operador portuário dispusesse de, ou operasse instalações diferentes.

Ao lado disso, operacionalmente não haveria ativos ou esforços específicos para transportar contêineres em razão da diferença de seus conteúdos e, embora a responsabilização civil pudesse ser diferente, a estrutura e o empenho operacional exigível eram exatamente iguais para qualquer contêiner. Admitir a cobrança de taxa de fiel depósito do importador como um adicional à *THC-box rate* seria um grande incentivo para o exercício do poder de mercado de modo a aumentar renda após ter atraído a demanda dos armadores com taxas, *a priori*, vantajosas a critério desses agentes que podem eleger porto pelo qual transitará a carga.

Em resumo, conduta teria a potencialidade de discriminar e aumentar os custos dos rivais, expulsar agentes do mercado e diminuir o incentivo a novos entrantes e aumentar o nível geral de preços desse mercado. Consequentemente, o aumento no custo da armazenagem alfandegada teria a capacidade de gerar aumentos em toda a cadeia de consumo de produtos importados ou que utilizassem insumos importados, elevando os custos dos mais diversos setores da economia nacional.

Em 08 de agosto de 2018, o Tribunal, por maioria, condenou a Representada por infração da ordem econômica, com aplicação de multa no valor de R\$ 4.788.450,00 e a obrigação de publicação em meia página de jornal e a expensas da Representada, de extrato da decisão condenatória, por dois dias seguidos, em duas semanas consecutivas.<sup>101</sup>

No **PA nº 08700.005499/2015-51** condenou-se mais um caso de cobrança de taxa, que implicava, segundo a conclusão do Tribunal, a elevação artificial de custos de armazenagem dos terminais alfandegados concorrentes, na área de influência do Porto de Suape (PE).

Nesse caso houve divergências entre a SG, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade (PFE) e o Ministério Público Federal (MPF) quanto ao período no qual

---

<sup>101</sup> Conforme o voto do Conselheiro Relator, Alexandre Cordeiro Macedo, no Processo Administrativo nº 08700.008464/2014-92. Representante: Multi Armazéns Ltda, Transportadora Simas Ltda, Representada: Tecon Rio Grande S. A.

se consideraria a conduta como ilícito antitruste – a SG opinou pela condenação até a entrada em vigência da Resolução Antaq nº 34/2019, que previa a cobrança da SSE, enquanto os pareceres do PFE e o MPF recomendaram a condenação tanto no período anterior quanto após a entrada em vigor da Resolução nº 34/2019.

A Resolução Antaq nº 34/2019 substituiu a Resolução nº 2.389/2012, emitida na tentativa de regular a cobrança de serviços livremente negociados pelas partes, entre eles, a cobrança do serviço de segregação e entrega de contêineres. No entanto, no julgamento do Processo Administrativo nº 08012.001518/2006-37, o Cade manifestou posição contrária à ideia de que esta Resolução da Antaq conferiria isenção antitruste à cobrança de THC-2 e manteve o entendimento da cobrança de THC-2 como ilícita em face do direito concorrencial, em razão da existência de vácuo regulatório.

Diante do conflito entre as vias regulatória e concorrencial, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu Relatório de Auditoria Operacional para avaliar os principais gargalos logísticos para liberalização de carga containerizada nos portos da Região Sudeste. Entre as conclusões do relatório, o TCU suscitou a necessidade de haver uma revisão regulatória acerca da cobrança de THC-2.

A Resolução nº 34/2019 dispunha expressamente sobre o serviço de movimentação de cargas entre a pilha no pátio e o portão do terminal portuário, definido como “SSE”, e afirmava expressamente que tal movimentação não fazia parte da *box rate* e, portanto, não era remunerado pela THC, a menos que houvesse cláusula contratual em sentido diverso, podendo ser cobrado pelo operador portuário do importador ou “seu representante”.

O voto do Conselheiro-Relator Luiz Augusto Hoffmann, entretanto, considerou que não houve alteração de entendimento da Resolução de 2012 para a Resolução de 2019 quanto aos serviços abrangidos pela *box rate* e remunerados pela THC, mas apenas tratou de afastar eventuais dúvidas sobre a movimentação da carga entre a

pilha e o portão do terminal portuário, ao definir de forma categórica o SSE e, ao fazê-lo, excluí-lo do rol de serviços abarcados pela *box rate*.

No julgamento de casos anteriores o Cade firmara o entendimento de que a norma setorial possibilitaria a cobrança da SSE por parte do operador portuário, em caráter autorizativo, mas não a impunha, sendo uma faculdade conferida ao operador portuário que deve ser exigida pelo operador portuário diretamente do armador, caso houvesse previsão contratual nesse sentido. Também ficou assentado que o fato de a cobrança do SSE ser lícita, sob o ponto de vista legal e regulatório, não significava que não pudesse caracterizar infração anticompetitiva no caso concreto.

No caso sob análise, a conclusão do voto do Relator foi a de que a cobrança pelo SSE foi abusiva, independentemente de seu preço, tendo em vista que: (i) alguns dos respectivos custos já haviam sido remunerados mediante o pagamento da *box rate* pelo armador ao operador portuário, havendo, portanto, cobrança em duplicidade; (ii) tinha caráter discriminatório, não sendo cobrada quando a própria representada armazenava a mercadoria; e (iii) carecia de justificativa econômica razoável.

Examinados conjuntamente, esses elementos configurariam a conduta investigada como abuso de posição dominante por parte da Representada, tendo por efeito aumentar artificialmente os custos e dificultar a atuação dos recintos alfandegados independentes, que são concorrentes da Representada e dela dependem necessariamente para atuar no mercado de armazenagem de contêineres.

O Relator divergiu da SG quanto ao período da conduta em vista da Resolução Antaq nº 34/2019 e votou pela condenação da Representada por infração da ordem econômica durante todo o período em que a SSE foi cobrada, isto é, tanto antes quanto após a entrada em vigor da Resolução Antaq nº 34/2019, bem como antes da vigência da Resolução Antaq nº 2.389/2012.

A Conselheira Lenisa Prado entendeu que não competia ao Cade esvaziar a legitimidade da agência reguladora responsável pelo mercado analisado nem declarar a ilegalidade de norma em abstrato, sem que os supostos efeitos concorrencialmente

danosos fossem comprovados. O Conselheiro Sérgio Costa Ravagnani apresentou voto pelo arquivamento do processo por ausência de indícios de que a cobrança do SSE pela Representada causara “limitação, falseamento, ou qualquer outra forma de prejuízo à livre concorrência”; nem de que os indícios trazidos a conhecimento nos autos denotassem uma iminente lesão grave e de improvável reparação ao mercado atingido; e pela determinação à Representada que atualizasse a sua Tabela Pública de preços, a fim de tornar claro quais os serviços, entre aqueles definidos pela Resolução nº 34/2019 da Antaq, comporiam a rubrica destinada ao Serviço de Segregação e Entrega, bem como detalhasse em suas notas fiscais os serviços individualmente prestados, para que fosse possível identificar, por exemplo, qual o valor efetivamente cobrado a título de SSE.<sup>102</sup>

No dia 03 de fevereiro de 2021, o Tribunal do Cade, por maioria, decidiu pela condenação da Representada nos termos do voto do Relator, com a aplicação de multa no valor de R\$ 9.054.130,50 e determinou que a Representada se abstinhasse de exigir dos recintos alfandegados independentes, na área de influência Porto de Suape/PE, a cobrança de serviços já abrangidos na *box rate*. Foram vencidos a Conselheira Lenisa Prado e o Conselheiro Sérgio Costa Ravagnani.

Tendo em vista a reiteração de casos de investigação de condutas relativas a taxas sobre os serviços de segregação e entrega de contêineres, a Superintendência-Geral solicitou, em agosto de 2019, ao Departamento de Estudos Econômicos (DEE), a realização de estudo sobre a cobrança de taxas conhecidas como “THC2” e similares, por terminais portuários no mercado de armazenagem alfandegada.

O DEE concluiu, na Nota Técnica nº 29/2022/DEE/CADE, que “*não há motivos para considerar a cobrança da THC2 [Terminal Handling Charge 2] ou Serviço de Segregação de Entrega [SSE] como ilícito, independentemente do nível da referida cobrança, como vem sendo a interpretação da jurisprudência do CADE nos últimos anos*”, acrescentando que as decisões de punir a cobrança dessas taxas como condutas

---

<sup>102</sup> Processo Administrativo: 08700.005499/2015-51. Representante(s): Atlântico Terminais S.A. e Suata Serviço Unificado de Armazenagem e Terminal Alfandegado S/A. Representado: Tecon Suape S.A.

anticompetitivas pode desincentivar investimentos no setor. Deve-se ressaltar que a opinião do DEE não vinculativa para as decisões da SG e do Tribunal do Cade, mas representa uma contribuição adicional para o debate sobre o tema.

#### **4.2.3.2 Cobrança de valores relativos a medidas de segurança previstas no *ISPS Code*<sup>103</sup>**

No **PA nº 08012.006805/2004-71**, representação recebida pela Secretaria de Direito Econômico (SDE) dava conta da instituição, por operadores portuários do porto de Santos/SP, de nova taxa para liberação de contêiner de importação sob a justificativa da necessidade de adequação às normas impostas pelo *ISPS Code*<sup>104</sup>. A representante alegou que eventuais custos adicionais da nova norma seriam referentes exclusivamente aos serviços efetuados nos terminais portuários, nada tendo a ver com o serviço de armazenagem; logo, se houve aumento de custos para os operadores portuários estes deveriam incluí-los no valor cobrado dos armadores, seus verdadeiros clientes.

As representadas alegaram que a taxa cobrada advinha de custos gerados por novas exigências de órgãos nacionais e internacionais; que não gera receita adicional; que não tinha como objetivo a implantação de condutas ilegais previstas na lei de defesa da concorrência; que o valor era cobrado dos proprietários da carga

---

<sup>103</sup> Conforme a nota técnica da Secretaria de Direito Econômico, de 15/02/2005: “O “*ISPS Code*” ou *Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias* consiste em um conjunto de regras que visa a intensificar o controle de cargas, veículos e pessoas que transitam entre o cais e o navio, como medida preventiva de proteção em função do aumento do risco de atentados terroristas. O referido código foi instituído no âmbito da Organização Marítima Internacional (IMO), órgão das Nações Unidas do qual o Brasil faz parte, em dezembro de 2002. Segundo Resolução desse órgão, todos os portos deverão adequar-se às exigências de segurança da IMO, conforme previsto no Código, sob pena de ficarem proibidos de receber navios de trânsito internacional...”

<sup>104</sup> A descrição desse processo administrativo tem por base a nota técnica da SDE e o despacho do conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado no PA nº 08012.006805/2004-71 (Representante: Marimex Despachos Transportes e Serviços Ltda.; Representados: Libra Terminais S.A. – Libra, Terminal de Contêineres da Margem Direita – Tecondi, Rodrimar S.A. (Rodrimar) e Rio Cubatão Logística Portuária Ltda. – Rio Cubatão).

(importadores) e que os armazéns alfandegados eram seus representantes; que a taxa era cobrada dos armazéns alfandegados e dos seus próprios clientes.

A SDE, por sua vez, em análise semelhante à da cobrança da THC-2, reconheceu o poder de mercado dos operadores portuários no mercado de movimentação de cargas e a sua capacidade de repassar custos aos concorrentes no mercado de armazenagem. Argumentou ainda que dada a dificuldade de repassar o custo dos novos procedimentos aos seus clientes, os armadores, os operadores portuários repassavam para os armazéns alfandegados, que mantêm uma relação de dependência em relação aos seus serviços de liberação das cargas. Finalmente, rechaçou a alegação de que não havia discriminação e de que a cobrança era feita dos armazéns alfandegados e dos próprios clientes dos operadores portuários, uma vez que ainda havia a possibilidade de que estes oferecessem descontos aos seus clientes, de forma que o somatório do seu “pacote de custos” – taxas portuárias mais armazenagem – fosse inferior ao dos armazéns alfandegados.

Diante dessa conclusão, a SDE determinou uma medida preventiva, suspendendo a cobrança da taxa e a instauração do processo administrativo.

Posteriormente, em 12 de dezembro 2007, o Cade referendou o Termo de Cessação de Conduta (TCC) entre a SDE e as empresas representadas – exceto a Rodrimar, para a qual a tramitação do processo continuou –, no qual elas se comprometeram a cessar a cobrança feita aos recintos alfandegados em razão de custos incorridos para adaptação e cumprimento das obrigações do *ISPS Code*, bem como abstiveram-se de criar novas taxas com esse mesmo objetivo.

Em relação ao processo administrativo subsistente (**PA nº 08012.009690/2006-39**) contra a representada Rodrimar<sup>105</sup>, a Superintendência Geral emitiu, em 2014, nota técnica contendo análise e conclusões semelhantes às da SDE no processo inicial. No mesmo ano, a empresa representada firmou com o Cade

---

<sup>105</sup> PA nº 08012.009690/2006-39 (Representante: Marimex Despachos Transportes e Serviços Ltda.; Representada: Rodrimar S/A Transportes, Equipamentos Industriais e Armazéns Gerais).

TCC no qual se comprometeu a cessar a cobrança e abster-se de criar novas taxas dos recintos alfandegados em razão de custos incorridos para adaptação e cumprimento das obrigações do *ISPS Code*. Além disso, a empresa comprometeu-se a recolher contribuição pecuniária de R\$ 150.000,00; a manter política de portas abertas ao Cade permitindo o acesso às suas dependências em caso de necessidade de inspeção; e a adotar um programa de *compliance* para cumprimento de normas de defesa da concorrência. O TCC foi celebrado em 20 de agosto de 2015.

O primeiro caso em que o Cade julgou o mérito da cobrança do *ISPS Code* foi o **PA nº 08700.005418/2017-84**. A cobrança era feita a título de recuperação de investimentos e manutenção de equipamentos, sob a forma de um adicional aplicado à tarifa básica de movimentação de cargas em solo, denominada “tarifa de segurança”.

A representação apresentada ao Cade por Suata Serviço Unificado de Armazenagem e Terminal Alfandegado S.A. em desfavor de Tecon Suape S.A buscou suspender a cobrança da tarifa, alegando que, além do potencial lesivo da conduta, seu custo estava excluindo concorrentes do mercado de armazenagem no porto de Suape (PE), pela dificuldade para oferecer preços competitivos. A representação era instruída com precedentes do Cade<sup>106</sup>, manifestações da Antaq contrários à cobrança de tarifa de segurança por operadores portuários de recintos de armazenagem alfandegada<sup>107</sup> e acórdão do TCU, que decidiu que, nos contratos para o funcionamento de recintos aduaneiros, fosse vedada expressamente a inclusão de

---

<sup>106</sup> PA nº 08012.006805/2004-71, PA nº 08012.009690/2006-39. O Processo Administrativo 08012.009690/2006-39 foi originado de desmembramento do Processo Administrativo nº 08012.006805/2004-71, instaurado em 15/02/2005 em desfavor de Libra Terminais S.A. – T37, Terminal de Contêineres da Margem Direita S.A. – Tecondi, Rodrimar S.A. e Rio Cubatão Logística Portuária Ltda. com o objetivo de apurar suposto abuso de posição dominante no mercado de armazenagem alfandegada na área de influência do Porto de Santos. A conduta consistiria na cobrança, por parte dos Representados, de valores a título de ressarcimento das despesas com segurança incorridas com a implementação do Código ISPS, aumentando arbitrariamente seus custos. Em 10/10/2006, foi determinado o desmembramento do Processo Administrativo para que o processo tramitasse apenas contra a Rodrimar, tendo em vista a assinatura de Termos de Compromisso de Cessação – TCCs pelas demais representadas. A Representada Rodrimar manifestou não possuir interesse em firmar o termo de compromisso naquela oportunidade. Em 19/08/2015, a Rodrimar firmou TCC junto ao CADE (Requerimento 08700.004780/2015-76), ficando o Processo Administrativo suspenso até o cumprimento total das obrigações assumidas pelo Compromissário.

<sup>107</sup> Resolução ANTAQ nº 426/2005 (<http://antag.gov.br/Portal/pdfSistema/Publicacao/PublicacoesAntigas/Resolucao426.pdf>)

qualquer cláusula que permitisse a cobrança de receitas acessórias – custos adicionais – quando os serviços corresponderem ao exercício da fiscalização aduaneira.

O Conselheiro-Relator Paulo Burnier da Silveira, admitiu a existência de custos adicionais derivados dos novos padrões de segurança exigidos pela normatização do *ISPS Code* e passou a analisar a cobrança sob o prisma concorrencial e sob o prisma regulatório. O mercado relevante na dimensão geográfica foi definido como os mercados relevantes de movimentação de contêineres e de armazenagem restritos à zona de influência do Porto de Suape/PE, nos quais a representada possuía o monopólio do mercado *upstream* de movimentação de contêineres, já que atuava como operador portuário exclusivo em Suape/PE.

No entanto, de acordo com o voto condutor, não foi possível demonstrar nos autos que tivesse havido um aumento artificial de custos da rival no mercado de armazenagem alfandegada nem houve comprovação prática de cobrança discriminatória por parte da representada.

Sob o prisma regulatório, o Relator entendeu que a Resolução Antaq nº 2.389/2012 era obscura quanto à definição dos serviços que, de fato, compõem a tarifa de movimentação de cargas. Esse problema de obscuridade na definição da abrangência da *box rate* representava uma falha regulatória, que poderia dar motivo à criação artificial de custos por parte do operador portuário, conforme já diagnosticado nos diversos casos julgados pelo Cade no setor portuário brasileiro. No entanto, não caberia ao Cade a tarefa de conferir uma interpretação autêntica à regulamentação setorial da Antaq – ao CADE cabe examinar a existência de eventual infração concorrencial, ciente de que essas infrações, regulatória e/ou concorrencial, podem eventualmente coexistir, ou não, em um caso concreto.

O Conselheiro Relator identificou a existência de uma diferença entre a taxa ISPS e a “THC-2”. Sob a perspectiva do consumidor final (importador), a cobrança da taxa “THC-2” representa um verdadeiro aumento artificial de custo de rival, pois os operadores portuários cobram uma taxa extra dos recintos alfandegados pela

movimentação de containers, supostamente adicional em relação à “THC-1”. Em consequência, os importadores que contratam os serviços de armazenamento com os operadores portuários arcam indiretamente apenas com o “THC-1”, enquanto os importadores que contratam os recintos alfandegados arcam indiretamente com o “THC-1” e com o “THC-2”.

Essa mesma lógica de aumento de custo de rival poderia estar sendo levada a cabo com a cobrança da Taxa ISPS. Contudo, não restou comprovado como essa taxa poderia prejudicar a concorrência no mercado *downstream*, já que o valor era cobrado indistintamente dos recintos alfandegados e dos importadores, caso estes utilizassem os serviços de armazenamento do operador portuário. Ou seja, o dano à concorrência não ficou perceptível, como ocorre nos casos de THC-2. Por essas razões, o Conselheiro Relator votou pelo arquivamento do caso, mas acabou vencido e a representada foi condenada com base em quatro votos divergentes.

Em voto-vista a Conselheira Paula Farani de Azevedo Silveira discordou da análise de discriminação feita pelo Relator, por entender que o abuso de posição dominante não se daria apenas por meio da discriminação direta ou por meio de um *margin squeeze*, nem que seria necessário comprovar a concessão de descontos para compensar o valor da taxa. Com base na jurisprudência do Cade nos casos em que foi discutida a cobrança da THC-2, a Conselheira destacou que a racionalidade econômica do recinto alfandegado verticalmente integrado seria a de se aproveitar da demanda de mercado fortemente inelástica no elo a jusante (i.e., armazenagem), controlando os custos dos rivais não integrados, reduzindo a rivalidade e criando lucro econômico nesse mercado, que não poderia ser extraído não fosse a sua posição dominante no mercado à montante, sua integração vertical e a característica absolutamente infungível da carga transportada. Tratar-se-ia, portanto, de elevação de custo de rivais para aumentar artificialmente a sua margem de lucro, conduta de natureza exploratória e não exclusionária, como argumentara o relator.

Para determinar se teria havido elevação dos custos dos rivais, seria preciso compreender a natureza jurídica do código ISPS e das relações jurídicas entre os

operadores portuários e os recintos alfandegados. A natureza jurídica do ISPS é de 'tarifa' ou 'preço público' que remunera a concessionária por um serviço público não-obrigatório prestado a seu cliente. No caso, era cobrada por uma concessionária pública, que usufrui de uma concessão em sua forma tradicional, disciplinada pela Lei nº 8.987/95, em que a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário por contraprestação de serviço público prestado. Assim, a Conselheira considerou evidente que qualquer custo incorrido com segurança em razão do Código ISPS deveria ser remunerado por meio da tarifa paga pelo usuário por contraprestação de serviço público prestado e, mais, que essa despesa de segurança decorreria da prestação do serviço no mercado *upstream*, qual seja, o de operação portuária.

No entendimento da Conselheira Paula Farani de Azevedo Silveira, a discriminação direta na cobrança não seria o ponto central do caso. O ponto relevante seria se a cobrança teria ou não o efeito de aumentar os custos dos rivais. Ao cobrar o ISPS dos recintos alfandegários, a Representada transferia para esses agentes, localizados no mercado *downstream*, o custo de segurança que recaía sobre o serviço prestado aos armadores no mercado *upstream*. Como consequência, por atuarem tanto na movimentação quanto na armazenagem de carga, os operadores portuários possuíam a vantagem de poder oferecer aos importadores descontos na armazenagem para compensar a cobrança do ISPS. Já os seus concorrentes não tinham como absorver tais custos sem aumentar preços ou repassá-los aos clientes.

Dada a jurisprudência do Cade sobre a cobrança de outras taxas portuárias, o voto divergente entendeu que, embora o processo fosse o primeiro caso no qual se deveria tomar uma decisão de mérito sobre a cobrança de ISPS, a existência de TCCs nos quais os operadores portuários concordaram em não cobrar dos recintos alfandegados e dos importadores os custos incorridos para adaptação e cumprimento das obrigações do Código ISPS, indicava que o Cade tem considerado que a cobrança de ISPS aos recintos alfandegários configuraria uma conduta que pode gerar prejuízos à livre concorrência, ao mercado e aos consumidores.

O Conselheiro Mauricio Oscar Bandeira Maia apresentou voto-vista aderindo ao voto divergente da Conselheira. No seu voto o conselheiro Bandeira Maia defendeu que o custo com o ISPS seria referente a um serviço realizado para atender exigências de segurança de autoridades internacionais, e seria prestado indistintamente a todas as cargas, por isso sua cobrança deveria necessariamente integrar a *box rate*. O ISPS não foi instituído para que a mercadoria pudesse transitar no porto e dele sair, mas basicamente para que pudesse nele chegar pela via marítima e, a partir daí, ser escoado por outros modais de transporte. Assim, as medidas de segurança deveriam ser cumpridas para que atingissem, indistintamente, todos os contêineres que são transportados no terminal, e não somente aqueles que eram objeto de armazenamento.

Nos termos do voto-vista, essa característica, de ser cobrada de forma indistinta e generalizada de todos os recintos alfandegados e sobre todas as cargas, contudo, não tornaria legítima a prática do ponto de vista concorrencial, visto que direcionada a agente econômico sem qualquer relação com o serviço prestado e em mercado no qual o operador portuário deveria concorrer em condições de igualdade, sem aumentos de custos artificiais provenientes de sua atuação como monopolista no elo a montante.

O Conselheiro João Paulo de Resende também aderiu ao voto-vista da Conselheira pela condenação, assim como o Presidente do Cade Alexandre Barreto de Souza. Com isso, no dia 16 de outubro de 2019, o Plenário, por maioria, condenou a Representada pela prática de infração da ordem econômica com aplicação de multa no valor de R\$ 7.158.415,27 e lhe impôs as seguintes obrigações: (i) abster-se de cobrar dos Recintos Alfandegados e dos importadores que com estes armazenem cargas provenientes de importação os custos incorridos para adaptação e cumprimento das obrigações do Código ISPS, obrigação que não implica impedimento de cobrança desse valor de outros agentes econômicos; e (ii) não criar qualquer nova cobrança que tenha por objetivo cobrar dos Recintos Alfandegados que com estes armazenem

cargas provenientes de importação os custos incorridos para adaptação e cumprimento das obrigações do Código ISPS.<sup>108</sup>

#### **4.2.3.3 Cobrança de valores relativos à armazenagem de contêineres submetidos ao regime de Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA)**

Em 03 de fevereiro de 2016, o Cade julgou processo que tratava de representação das EADI (Estação Aduaneira do Interior)<sup>109</sup> contra o operador portuário do porto de Rio Grande/RS<sup>110</sup>. No **PA nº 08012.005422/2003-03**, as EADI alegaram que o operador portuário estaria cometendo abusos na cobrança da taxa de armazenagem de contêineres de importação submetidos ao regime de Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA) e retirados em menos de 48 horas, ao exigir pagamento de um percentual de 0,41% sobre o valor CIF (*“Cost, Insurance and Freight”*) da mercadoria depositada em seu solo por, no máximo, 48 horas, como se fosse uma armazenagem para um período de 15 dias.

Quando o importador opta pelo regime DTA, a carga é recebida do navio pelo operador portuário que faz o serviço de movimentação e, em no máximo 48 horas, a encaminha para a EADI contratada pelo importador para fazer o serviço de armazenagem. A partir de 25 de novembro de 2002, a Secretaria da Receita Federal, determinou que só seria cabível remuneração quando a carga permanecesse no pátio do terminal por mais de 48 horas. O operador portuário, no entanto, continuou cobrando a taxa após essa data, mesmo quando a carga era retirada antes do prazo legal.

---

<sup>108</sup> Processo Administrativo nº 08700.005418/2017-84. Representantes: Suata Serviço Unificado de Armazenagem e Terminal Alfandegado S.A. e Atlântico Terminais S.A. Representado: Tecon Suape S.A.

<sup>109</sup> Estação Aduaneira do Interior (EADI) ou porto seco é uma área alfandegada de uso público localizada em uma zona secundária.

<sup>110</sup> Descrição conforme o voto do conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo no PA nº 08012.005422/2003-03 (Representante: Multi Armazéns Ltda. e Transportadora Simas Ltda.; Representado: Tecon Rio Grande S.A.).

À semelhança dos casos de THC-2, observou-se aqui a mesma relação de dependência do mercado de armazenagem alfandegada em relação ao serviço de movimentação de cargas e, portanto, o poder de mercado dos operadores portuários e a sua capacidade de impor condutas anticompetitivas contra seus concorrentes no mercado de armazenagem alfandegada.

Os efeitos concorrenciais também se manifestam da mesma forma: (i) exclusão das EADI do mercado de armazenagem, na medida em que os importadores poderiam deixar de optar pelo regime DTA, que acarretaria gastos adicionais; (ii) transformação do suposto serviço de armazenagem em uma fonte extra de recursos para a atividade de movimentação de contêineres; e (iii) aumento dos custos dos rivais.

Assim, a empresa representada foi condenada por infração à ordem econômica com pagamento de multa no valor equivalente a 4,5 milhões de Ufir e obrigada a publicar um resumo da decisão do Cade na imprensa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início dos anos 1990, o setor portuário era totalmente operado pelo poder público e apresentava um desempenho ineficiente e carecia de recursos para investimentos. A partir de 1993, com a promulgação da lei de modernização dos portos, houve uma mudança regulatória visando a atrair capital privado para o setor e possibilitando, assim, o aumento da capacidade, a modernização e a melhoria de gestão dos terminais portuários do país. Vinte anos depois, uma nova lei dos portos foi promulgada, ainda com o objetivo de ampliar as condições de investimento privado no setor, incluindo nas concessões à iniciativa privada a administração dos portos organizados e eliminando a diferenciação entre cargas próprias e de terceiros, porém com um viés mais centralizador da regulação nas instâncias do governo federal – Antaq e SEP.

Como efeito dessas mudanças, os terminais privados atualmente respondem por cerca de dois terços das cargas movimentadas nos portos do país, segundo dados do Estatístico Aquaviário da Antaq para o ano de 2023. Essa transformação foi acompanhada pelo Cade, que julgou, no período de 1999 a 2023, 117 processos referentes a atos de concentração e 24 processos administrativos para investigação de possíveis infrações à ordem econômica.

Os atos de concentração tratam fundamentalmente de arrendamento de terminais públicos ou instalação, operação e controle societário de terminais portuários privados. Nas análises do Cade, prevaleceu a atenção à concorrência intraporto, ou seja, entre terminais localizados na mesma zona portuária, portanto, com aferição de participação de mercado, condições de rivalidade e participações societárias cruzadas no âmbito do porto onde se localizava o terminal objeto da operação. Algumas vezes a concorrência interporto foi considerada significativa, destacando-se nesse quesito os casos envolvendo terminais localizados em portos no litoral do estado de Santa Catarina, dada a proximidade entre eles. Outra abordagem adotada em casos mais recentes é de se analisar os efeitos das operações em diferentes cenários de mercado: intraporto, interportos ou cluster.

O tema que exigiu maior atenção e detalhamento na análise de atos de concentração foi o das integrações verticais, comuns nos mercados que integram uma cadeia logística. Nos terminais de contêineres, as integrações mais comuns são com as empresas de transporte marítimo – os maiores armadores do mundo detêm participação ou controle total em terminais de contêineres no Brasil. Nos casos de terminais de granéis as integrações se dão com setores produtores e exportadores de *commodities*, que podem incluir, também, os modais de transporte ferroviário e rodoviário.

Foram as integrações verticais entre ferrovias e terminais portuários que resultaram nos dois únicos casos de atos de concentração aprovados sob condição de celebração de acordo entre Cade e requerentes, visando a estabelecer condições que garantissem o acesso de terceiros à malha ferroviária das requerentes e, por consequência, às instalações portuárias por elas atendidas. Em atos de concentração julgados no período de atualização deste Caderno, as integrações verticais entre terminais portuários e transporte marítimo de contêineres (longo curso e cabotagem) ganharam relevância e foram objeto de análises aprofundadas considerando, ainda, os efeitos de alianças e acordos de compartilhamento de navios entre armadores.

Quanto aos processos administrativos sobre a práticas de condutas anticompetitivas, 12 casos resultaram em condenação e dois terminaram com celebração de TCC com as entidades representadas. Há casos que tratavam do transporte de mercadorias movimentadas em terminais portuários – dois casos na área do porto de Santos, envolvendo discriminação de concorrentes no acesso a terminais de granéis sólidos e imposição de tabela de preços no transporte de contêineres e outros que se referiam à criação de barreiras à entrada de concorrentes mediante a cobrança pelos Órgãos Gestores de Mão de Obra de elevadas taxas para novos operadores portuários.

O mais numeroso grupo inclui casos de cobranças por operadores portuários de taxas para entrega de mercadorias destinadas a armazéns localizados nas zonas secundárias dos portos. Embora haja justificativas diferentes – atendimento a normas

do *ISPS Code*, serviços adicionais referentes à segregação e movimentação de contêineres (THC-2 ou SSE) e armazenagem de mercadorias submetidas ao regime aduaneiro DTA –, o que se discutiu nesses processos foi a definição de que serviços estão incluídos na cesta de serviços pagos pelos armadores (*box rate*); a relação de dependência dos terminais localizados na zona secundária em relação aos operadores portuários; e a possibilidade de que estes possam impor condições abusivas sobre aqueles, dado que ambos concorrem no mercado de armazenagem. O Cade, respeitada a competência da Antaq e suas iniciativas para regular essa questão, entendeu que havia espaço para atuar no âmbito da defesa da concorrência. Verificasse assim que não só é possível, como é desejável uma atuação complementar entre as políticas de regulação e de defesa da concorrência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA INFRA. Brasil fora da rota dos grandes navios de contêineres. Set. 2023. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/brasil-fora-da-rota-dos-grandes-navios-de-containers/> Acesso em 05 ago. 2024.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Indicadores de Desempenho Portuário - Sistema Permanente de Acompanhamento de Preços e Desempenho Operacional dos Serviços Portuários. Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. Estatístico Aquaviário. Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#pt>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 2.389, de 13 de fevereiro de 2012. Estabelece parâmetros regulatórios para a prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres, em instalações de uso público, nos Portos Organizados. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/portaltv3/pdfSistema/Publicacao/0000004915.pdf> Acesso em: 10 jul. 2024.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 72, de 30 de março de 2022. Dispõe sobre a prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral em instalações portuárias públicas e privadas.. Disponível em: <https://juris.antaq.gov.br/index.php/2022/04/01/72-2022/> Acesso em: 10 jul. 2024.
- BOGOSSIAN, M. P. Entraves Operacionais portuários: Plataforma de Análise Comparativa. Tese de Doutorado em Transportes Urbanos. Brasília, DF, Brasil: nharia Civil e Ambiental da Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília, 2011.
- BRASIL. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Lei dos Portos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8630.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm) Acesso em 07 ago. 2024.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9537.HTM?origin=instituicao#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.537%2C%20DE%2011%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20seguran%C3%A7a%20do,nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,rege%2Dse%20por%20esta%20Lei](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9537.HTM?origin=instituicao#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.537%2C%20DE%2011%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20seguran%C3%A7a%20do,nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,rege%2Dse%20por%20esta%20Lei). Acesso em 07 ago. 2024.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.518, de 05 de setembro de 2007. Cria a Secretaria Especial de Portos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_\\_\\_/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11518.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/___/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11518.htm). Acesso em 07 ago. 2024.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm) Acesso em 07 ago. 2024.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013. Nova Lei dos Portos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_\\_\\_/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20regula%20a,e%20arrendamento%20de%20bem%20p%C3%ABlico](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/___/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20regula%20a,e%20arrendamento%20de%20bem%20p%C3%ABlico). Acesso em 07 ago. 2024.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/%5C\\_ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm) Acesso em 07 ago. 2024.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 14.813, de 15 de janeiro de 2024. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-)

2026/2024/lei/L14813.htm Acesso em 07 ago. 2024.

- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.759, de 05 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm?ref=blog.conexaonfe.com.br](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm?ref=blog.conexaonfe.com.br) Acesso em 06 jun. 2024.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013. Regulamenta a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D8033.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.033%2C%20DE%207%20DE%20JUNHO%20DE%202013&text=Regulamenta%20o%20disposto%20na%20Lei,organizados%20e%20de%20instala%C3%A7%C3%B5es%20portu%C3%A1rias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8033.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.033%2C%20DE%207%20DE%20JUNHO%20DE%202013&text=Regulamenta%20o%20disposto%20na%20Lei,organizados%20e%20de%20instala%C3%A7%C3%B5es%20portu%C3%A1rias). Acesso em 06 jun. 2024.
- BRITTO, P. A. P. DE *et al.* Promoção da concorrência no setor portuário: Uma análise a partir dos modelos mundiais e aplicação ao caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 47–71, 2015.
- CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. Cadernos do Cade: Mercado de transporte marítimo de contêineres. 2018. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-transporte-maritimo-de-containers-2018.pdf> Acesso em 05 ago. 2024.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 33, de 14 de abril de 2022. Disciplina a notificação dos atos de que trata o artigo 88 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?11fbFkN81DNKUdhz4iilnqI5\\_uKxXOK06JWeBzhMdu1o7VqyXeq9tKSSC3I\\_YlnBX8Qjt099g7spbtEu5Ay1J7fZ6z5AK-E7JynVgVAYniczU5wqJ6a4at3XodqUOL](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?11fbFkN81DNKUdhz4iilnqI5_uKxXOK06JWeBzhMdu1o7VqyXeq9tKSSC3I_YlnBX8Qjt099g7spbtEu5Ay1J7fZ6z5AK-E7JynVgVAYniczU5wqJ6a4at3XodqUOL) Acesso em: 06/06/2024.
- COUTINHO, P. C. *et al.* Estudo comparativo das estruturas de custos e avaliação de projetos/investimentos entre terminais portuários de uso público e terminais portuários de uso privativo misto. Relatório 3 - Relatório Final. Brasília, DF, Brasil: Centro de Estudos em Regulação de Mercados (CERME) da Universidade de Brasília, 2014.
- DATAMARNEWS. Maersk e MSC encerrarão a aliança 2M em 2025. Disponível em: <https://www.datamarnews.com/pt/noticias/maersk-e-msc-encerrarao-a-alianca-2m-em-2025/> Acesso em 05 set. 2024.
- ESTEVEZ, L. A. Regulação e Segurança na Atividade de Praticagem no Brasil: Uma Análise Econômica. *Revista de Defesa da Concorrência*, v. 4, n. 1, p. 5–20, 2016.
- FARRANHA, A. C.; FREZZA, C. DA S.; BARBOSA, F. DE O. Nova Lei dos Portos: Desafios Jurídicos e Perspectivas de investimentos. *Revista Direito GV*, v. 11, n. 1, p. 89–116, 2015.
- FERNANDES, V. O. Os desafios do antitruste no setor portuário brasileiro: as inovações da Lei nº 12.815/13 e seus reflexos concorrenciais. Monografia de bacharelado em Direito. Brasília, DF, Brasil: Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2015.
- \_\_\_\_\_. Os desafios do Antitruste no Setor Portuário Brasileiro: As Inovações da Lei nº 12.815/13 Seus Reflexos Concorrenciais. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 2, n. 1, p. 161–210, 2016.
- GOLDBERG, D. J. K. Regulação do setor portuário no Brasil: análise do novo modelo de concessão de portos organizados. Dissertação de mestrado em Engenharia Naval e Oceânica. São Paulo, SP, Brasil: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2009.
- GRANTHAM, R. Armadores: alianças e fusões – qual o impacto no Brasil? *Portos e Navios*, 29 maio 2017. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opiniao/armadores-aliancas-e-fusoes-qual-o-impacto-no-brasil#:~:text=Como%20consequ%C3%Aancia%20os%20armadores%20passaram,unit%C3%A1rio%20por%20TEU%20mais%20baixo> Acesso em 05 ago. 2024.

- INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM. Port Competition and Hinterland Connections. Paris, France: OECD Publishing, 2009.
- LOGISTICSELEARNING.COM. Largest container ships by year. Disponível em: <https://logisticselearning.com/largest-container-ships-by-year/> Acesso em 10/08/2024.
- MARCHETTI, D. DOS S.; PASTORI, A. Dimensionamento do Potencial de Investimentos do Setor Ferroviário. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: BNDES, 2006.
- MARINHA DO BRASIL. NORMAM-12/DPC - 1ª Revisão. Normas da Autoridade Marítima para o Serviço de Praticagem. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br.dpc/files/processo-selecao/normam12.pdf> Acesso em: 04 abr. 2024.
- OLIVEIRA, G.; MATTOS, C. Defesa da concorrência nos portos. Revista de Administração de Empresas, v. 38, n. 3, p. 64–76, set. 1998.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Competition in Ports and Port Services. Policy roundtables. Disponível em: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dafcomp201114-eng.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2024.
- PORTO DE SANTOS. Porto de Santos recebe, pela primeira vez, navio com 366 metros de comprimento. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/2024/01/31/porto-de-santos-recebe-pela-primeira-vez-navio-com-366-metros-de-comprimento/#:~:text=Constru%C3%ADda%20em%202018%2C%20a%20embarca%C3%A7%C3%A3o,conjunta%20de%20todos%20os%20envolvidos>. Acesso em 10 ago. 2024.
- PORTOS DO PARANÁ. Porto de Paranaguá recebe maior navio da história do Paraná em capacidade. Disponível em: <https://www.portosdoparana.pr.gov.br/Noticia/Porto-de-Paranagua-recebe-maior-navio-da-historia-do-Parana-em-capacidade#:~:text=Opera%C3%A7%C3%B5es%2C%20Portos%20do%20Paran%C3%A1,04%2F2024%20%2D%2011%3A31&text=O%20navio%20porta%2Dcont%C3%AAineres%20MSC,j%C3%A1%20recebida%20nos%20portos%20paranaenses>. Acesso em 10 ago. 2024.
- PREMTI, A. Liner shipping: is there a way for more competition? UNCTAD/OSG/DP/2016/1. Genebra, Suíça: UNCTAD, 2016.
- RIORDAN, M. H. Competitive effects of vertical integration. *In*: BUCCIROSSI, P. (Ed.). . Handbook of Antitrust Economics. Londres, Reino Unido: The MIT Press, 2008. p. 145–182.
- RODRIGUE, J. P. The Disadvantages of Scale in Maritime Shipping. PortEconomics, 11 jun. 2015. Disponível em: <https://www.porteconomics.eu/1065/>. Acesso em: 25 jul. 2024.
- TALLEY, W. K. Port economics. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009.
- WILMSMEIER, G. International maritime transport costs: market structures and network configurations. Farnham, Reino Unido: Ashgate, 2014.

## ANEXO I

### Seleção de normas regulatórias referentes a atividades portuárias

<b>Norma legal</b>	<b>Temas abordados</b>
<b>Constituição da República Federativa do Brasil (1988)</b>	Estabelece competências da União para <ul style="list-style-type: none"> <li>• explorar direta ou indiretamente os portos marítimo, lacustres e fluviais</li> <li>• privativamente, legislar sobre o regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial</li> </ul>
<b>Lei nº 8.987/1995</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos</li> <li>• Rege os contratos de concessão dos terminais localizados nas áreas dos portos organizados</li> </ul>
<b>Lei nº 9.537/1997</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional</li> <li>• Estabelece normas sobre serviços de praticagem</li> </ul>
<b>Lei nº 10.233/2001</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispões sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre</li> <li>• Cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários</li> </ul>
<b>Lei nº 11.518/2007</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cria a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República</li> </ul>
<b>Lei 12.815/2013</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários</li> </ul>
<b>Lei nº 13.341/2016</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios</li> <li>• Extingue a SEP/PR, transferindo suas competências para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil</li> </ul>
<b>Lei nº 14.813/2024</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altera a Lei nº 9.537/1997, que trata da regulamentação sobre os serviços de praticagem</li> </ul>
<b>Decreto nº 6.759/2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior</li> </ul>
<b>Decreto nº 8.033/2013</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamenta o disposto na Lei no 12.815/2013 e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias</li> </ul>
<b>Portaria nº 3.518/2011 – Receita Federal do Brasil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece requisitos e procedimentos para o alfandegamento de locais e recintos e dá outras providências</li> </ul>
<b>Resolução 72/2022 - Antaq</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre a prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral em instalações portuárias públicas e privadas</li> <li>• Revoga a Resolução 2.389/2012 – Antaq</li> </ul>

## ANEXO II

Atos de concentração no setor portuário julgados pelo Cade

Ato de Concentração	Data da decisão
<b>08012.007362/1998-36</b>	06/10/1999
<b>08012.007405/1998-47</b>	15/12/1999
<b>08012.000225/199998</b>	12/04/2000
<b>08012.008882/199992</b>	30/08/2000
<b>08012.000838/200084</b>	20/09/2000
<b>08012.002917/2000-20</b>	30/05/2001
<b>08012.003535/2001-02</b>	25/09/2002
<b>08012.006897/2001-47</b>	10/03/2003
<b>08012.004668/2000-36</b>	01/07/2004
<b>08012.009621/2004-63</b>	14/02/2005
<b>08012.002245/2005-67</b>	27/07/2005
<b>08012.004460/2005-01</b>	27/07/2005
<b>08012.006913/2005-25</b>	23/11/2005
<b>08012.006439/2005-31</b>	07/12/2005
<b>08012.001744/2006-18</b>	30/08/2006
<b>08012.006082/2006-72</b>	13/09/2006
<b>08012.005878/2005-27</b>	13/12/2006
<b>08012.005877/2005-82</b>	17/01/2007
<b>08012.010995/2005-11</b>	21/03/2007
<b>08012.005747/2006-21</b>	18/04/2007
<b>08012.001382/2007-46</b>	09/05/2007
<b>08012.000325/2007-40</b>	13/06/2007
<b>08012.008685/2007-90</b>	24/10/2007
<b>08012.002529/2007-15</b>	13/02/2008
<b>08012.014090/2007-73</b>	13/02/2008
<b>08012.001669/2008-57</b>	21/05/2008
<b>08012.002489/2008-92</b>	25/06/2008

Ato de Concentração	Data da decisão
<b>08012.003191/2008-08</b>	09/07/2008
<b>08700.000393/2006-70</b>	06/11/2008
<b>08012.011000/2008-73</b>	29/03/2009
<b>08012.010584/2008-60</b>	15/04/2009
<b>08012.001607/2009-26</b>	15/04/2009
<b>08012.000207/2009-01</b>	15/04/2009
<b>08012.008797/2008-21</b>	15/04/2009
<b>08012.009900/2008-51</b>	13/05/2009
<b>08012.003911/2008-27</b>	16/09/2009
<b>08012.005701/2009-54</b>	03/03/2010
<b>08012.010195/2009-15</b>	17/03/2010
<b>08012.010109/2009-74</b>	17/03/2010
<b>08012.002823/2010-22</b>	05/05/2010
<b>08012.007452/2009-31</b>	19/05/2010
<b>08012.007025/2008-72</b>	23/06/2010
<b>08012.009550/2009-11</b>	21/07/2010
<b>08012.000746/2010-76</b>	21/07/2010
<b>08012.007713/2010-57</b>	01/09/2010
<b>08012.004907/2010-09</b>	15/10/2010
<b>08012.007395/2010-24</b>	24/11/2010
<b>08012.000777/2011-16</b>	23/02/2011
<b>08012.010178/2010-11</b>	04/05/2011
<b>08012.011114/2007-32</b>	09/11/2011
<b>08012.012439/2011-19</b>	25/01/2012
<b>08012.000043/2012-18</b>	14/03/2012
<b>08012.001289/2012-07</b>	11/04/2012
<b>08012.002116/2012-06</b>	23/05/2012

Ato de Concentração	Data da decisão
<b>08012.002115/2012-53</b>	23/05/2012
<b>08012.002514/2012-14</b>	29/05/2012
<b>08012.001833/2012-11</b>	04/07/2012
<b>08012.006127/2012-57</b>	04/07/2012
<b>08012.005013/2012-90</b>	15/08/2012
<b>08012.002463/2012-21</b>	15/08/2012
<b>08012.001792/2012-54</b>	29/08/2012
<b>08012.004482/2011-19</b>	29/08/2012
<b>08012.006441/2012-30</b>	29/08/2012
<b>08700.004069/2012-79</b>	26/09/2012
<b>08012.002147/2012-59</b>	10/10/2012
<b>08700.003175/2013-16</b>	23/04/2013
<b>08012.003366/2012-55</b>	05/06/2013
<b>08700.008630/2013-70</b>	15/10/2013
<b>08700.010223/2013-22</b>	10/12/2013
<b>08700.000925/2014-89</b>	25/02/2014
<b>08700.008413/2013-80</b>	18/03/2014
<b>08700.008532/2013-32</b>	18/03/2014
<b>08700.003468/2014-84</b>	04/07/2014
<b>08700.006315/2014-99</b>	01/09/2014
<b>08700.005719/2014-65</b>	11/02/2015
<b>08700.000419/2015-71</b>	13/02/2015
<b>08700.001596/2015-74</b>	20/03/2015
<b>08700.004705/2015-13</b>	16/06/2015
<b>08700.009465/2014-54</b>	24/06/2015
<b>08700.002117/2016-18</b>	11/04/2016
<b>08700.006549/2016-06</b>	18/10/2016

Ato de Concentração*	Data da decisão
<b>08700.000164/2017-16</b>	23/01/2017
<b>08700.001277/2017-21</b>	17/03/2017
<b>08700.002536/2017-31</b>	09/05/2017
<b>08700.003025/2017-36</b>	26/05/2017
<b>08700.003956/2017-34</b>	14/08/2017
<b>08700.006444/2016-49</b>	21/08/2017
<b>08700.002350/2017-81</b>	21/09/2017
<b>08700.005868/2017-77</b>	24/10/2017
<b>08700.006488/2017-50</b>	30/10/2017
<b>08700.007036/2017-95</b>	23/11/2017
<b>08700.000634/2018-14</b>	09/02/2018
<b>08700.004783/2018-52</b>	14/08/2018
<b>08700.004085/2018-57</b>	11/10/2018
<b>08700.006582/2018-90</b>	28/11/2018
<b>08700.000708/2019-01</b>	15/02/2019
<b>08700.001482/2019-58</b>	29/03/2019
<b>08700.007101/2018-63</b>	08/07/2019
<b>08700.004013/2020-24</b>	11/09/2020
<b>08700.005670/2020-99</b>	26/11/2020
<b>08700.002505/2021-66</b>	10/06/2021
<b>08700.002392/2021-07</b>	06/08/2021
<b>08700.004897/2021-06</b>	30/09/2021
<b>08700.004925/2021-87</b>	01/10/2021
<b>08700.005668/2021-09</b>	05/11/2021
<b>08700.006297/2021-74</b>	14/12/2021
<b>08700.001265/2022-63</b>	21/03/2022
<b>08700.001925/2022-14</b>	18/04/2022
(*) Atos de concentração decididos no período de atualização deste Caderno (2017 - 2023)	

Ato de Concentração*	Data da decisão
<b>08700.002060/2022-03</b>	26/04/2022
<b>08700.005700/2021-48</b>	24/05/2022
<b>08700.003467/2022-40</b>	24/06/2022
<b>08700.005600/2022-01</b>	15/08/2022
<b>08700.007988/2022-76</b>	17/02/2023
<b>08700.002602/2023-11</b>	20/04/2023
<b>08700.001197/2022-32</b>	04/05/2023
<b>08700.005561/2023-14</b>	30/08/2023
<b>08700.006856/2023-16</b>	10/10/2023
(*) Atos de concentração decididos no período de atualização deste Caderno (2017 - 2023)	