

Conselho Administrativo de Defesa Econômica

Cadernos do Cade

Mercado de serviços portuários



Ministério da Justiça
Conselho Administrativo de Defesa Econômica

Mercado de serviços portuários

Departamento de Estudos Econômicos - Cade
SEPN 515 Conjunto D, Lote 4, Ed. Carlos Taurisano
Cep: 70770-504 – Brasília/DF

www.cade.gov.br

Edição:

Guilherme Mendes Resende

Pesquisa e Redação:

Gerson Carvalho Bênia

Revisão:

Glauco Avelino Sampaio Oliveira

Gustavo Gouvea Maciel

Patricia Alessandra Morita Sakowski

Felipe Neiva Mundim

Planejamento Gráfico:

Assessoria de Comunicação Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. O SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL.....	6
2.1 A DINÂMICA DO SETOR PORTUÁRIO.....	11
2.2 INTEGRAÇÕES VERTICAIS ENVOLVENDO TERMINAIS PORTUÁRIOS	14
2.3 ECONOMIAS DE ESCALA NO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CONTÊINERES E OS EFEITOS SOBRE OS PORTOS	16
3. BREVE HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO.....	19
3.1 A LEI DE MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS (LEI Nº 8.630/1993)	20
3.2 OS ÓRGÃOS REGULADORES DA ATIVIDADE PORTUÁRIA	23
3.3 A NOVA LEI DOS PORTOS (LEI Nº 12.815/2013)	24
3.4 SERVIÇOS DE PRATICAGEM	28
3.5 COBRANÇA PELOS SERVIÇOS DE SEGREGAÇÃO E ENTREGA DE CARGAS	30
4. AS ANÁLISES DO CADE EM PROCESSOS RELATIVOS AO SETOR PORTUÁRIO.....	32
4.1 ATOS DE CONCENTRAÇÃO NOS MERCADOS DE SERVIÇOS PORTUÁRIOS JULGADOS NO CADE.....	32
4.1.1 Mercado Relevante.....	34
4.1.1.1 Dimensão do produto: terminais portuários	34
4.1.1.2 Dimensão geográfica: concorrência intraporto e concorrência interporto.	37
4.1.2 Aferição de poder de mercado	39
4.1.3 Possibilidade de entrada de novos competidores.....	40
4.1.4 Análise de rivalidade	42
4.1.5 Integração vertical	43
4.1.6 Análise de eficiências	49
4.1.7 Condições para a aprovação dos atos de concentração	51
4.2 CONDUTAS ANTICOMPETITIVAS INVESTIGADAS PELO CADE.....	53
4.2.1 Conduta concertada e criação de barreiras à entrada no mercado de serviços de operação portuária	57
4.2.2 Condutas relativas ao transporte de mercadorias movimentadas em terminais portuários	58
4.2.3 Condutas relativas à cobrança de serviços no mercado de armazenagem.....	61

4.2.3.1 Cobranças sobre o serviço de segregação de contêineres com destinação a outros terminais alfandegados	62
4.2.3.2 Cobrança de valores relativos a medidas de segurança previstas no ISPS Code	67
4.2.3.3 Cobrança de valores relativos à armazenagem de contêineres submetidos ao regime de Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA)	68
5. CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
ANEXOS	76

1. INTRODUÇÃO

O quarto volume da série Cadernos do Cade 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 são estruturas fundamentais para o bom funcionamento da economia brasileira, estruturas responsáveis pelo escoamento de mais de 95% das exportações do Brasil e mais de 90% das importações.

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, 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, na 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 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 da atração de investimentos privados. Esse resultado, em grande parte, foi alcançado, haja vista que atualmente os terminais privados respondem por 65% das cargas movimentadas no país. Porém, em 2013, uma nova lei setorial foi promulgada,

novamente tentando incrementar a atuação do investidor privado nos portos brasileiros.

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, fruto muitas vezes de vácuos regulatórios.

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.

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.

Conforme dados da Antaq¹, o Brasil conta com:

- **35 portos organizados** – bem público construído e aparelhado para atender a 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;
- **142 terminais de uso privado (TUP)** – instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado.

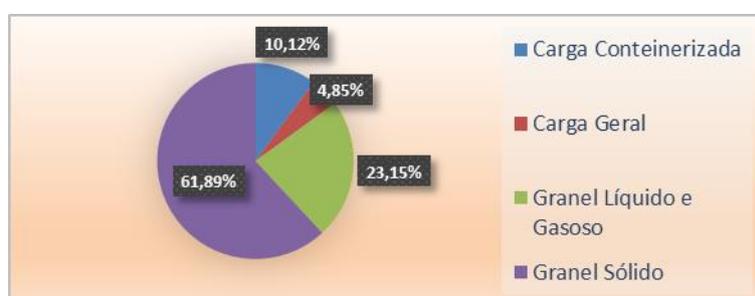
¹ Conforme o sítio eletrônico da Antaq – consulta em 25/03/2017.

Em 2016, foram movimentadas 998 milhões de toneladas de mercadorias nos portos e terminais de uso privado do Brasil. As cargas movimentadas são classificadas em quatro tipos:

- **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 60% do total de cargas movimentadas nos portos brasileiros nos últimos cinco anos, seguidos dos granéis líquidos com cerca 23% do total (gráfico 1).

Gráfico 1 – Tipos de cargas movimentadas nos portos brasileiros (2012/2016)

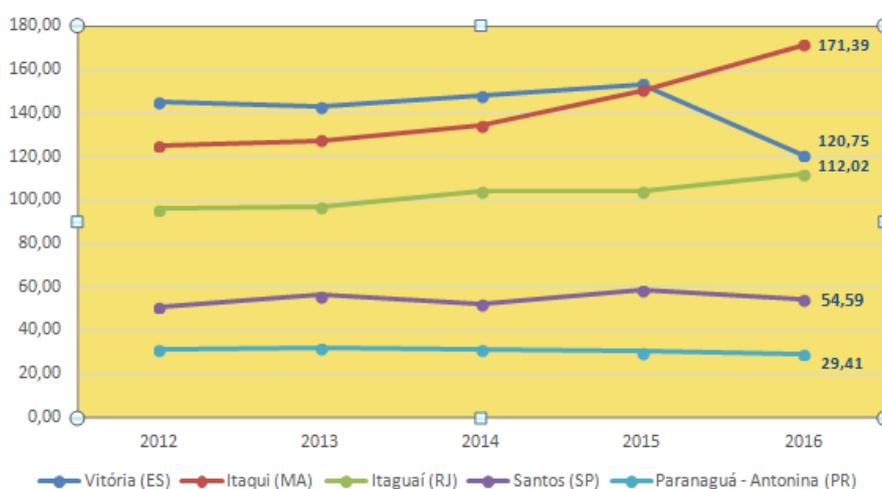


Fonte: Antaq (2017). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

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

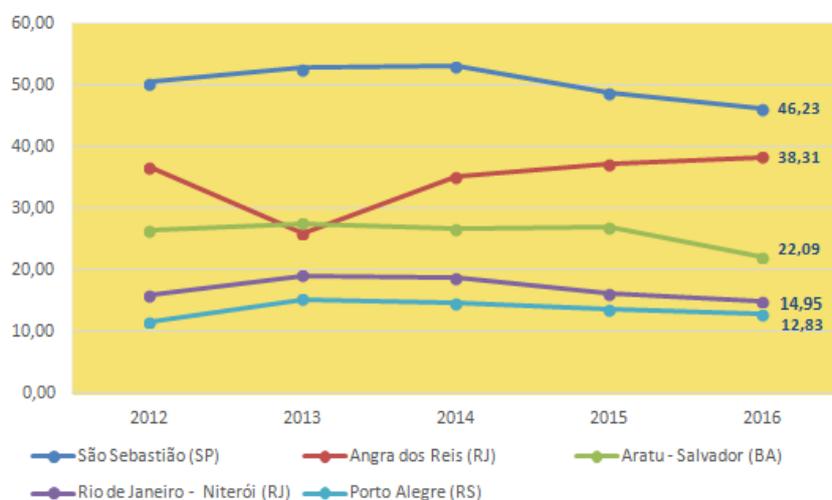
Nos últimos cinco anos, a maior parte da movimentação de granéis sólidos, onde predominam os de origem mineral, como o minério de ferro, foi feita principalmente através dos complexos portuários de Vitória/ES e Itaqui/MA, sendo que eles alternaram suas posições no ano de 2016, com o porto maranhense passando a liderar o segmento. No período, aparece estabilizado na terceira posição o complexo de Itaguaí/RJ, com tendência de crescimento da sua participação (gráfico 2). Quanto aos granéis líquidos, observa-se uma liderança do complexo portuário de São Sebastião/SP, seguido pelo de Angra dos Reis/RJ, sendo este o único, dentre os cinco principais, que apresenta tendência de crescimento do volume de cargas movimentado (gráfico 3).

Gráfico 2 – Granéis sólidos – principais portos – 2012/2016 – milhões(t)



Fonte: Antaq (2017). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

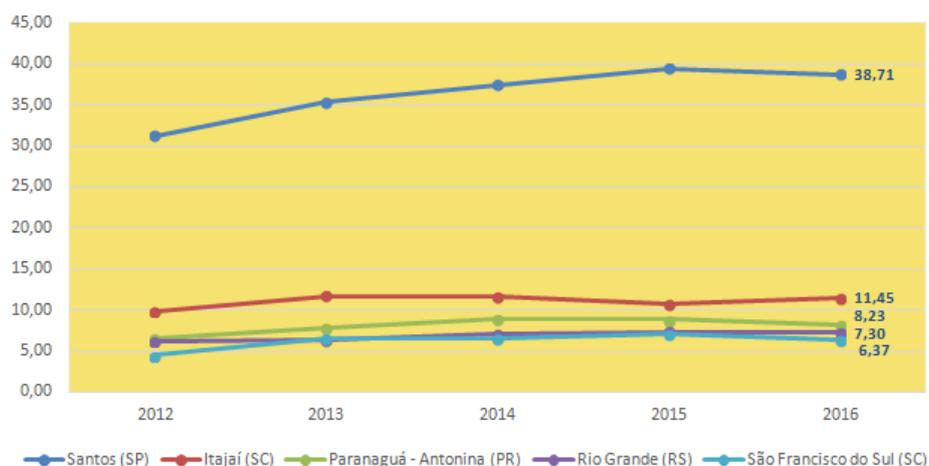
Gráfico 3 – Granéis Líquidos – principais portos – 2012/2016 – milhões(t)



Fonte: Antaq (2017). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

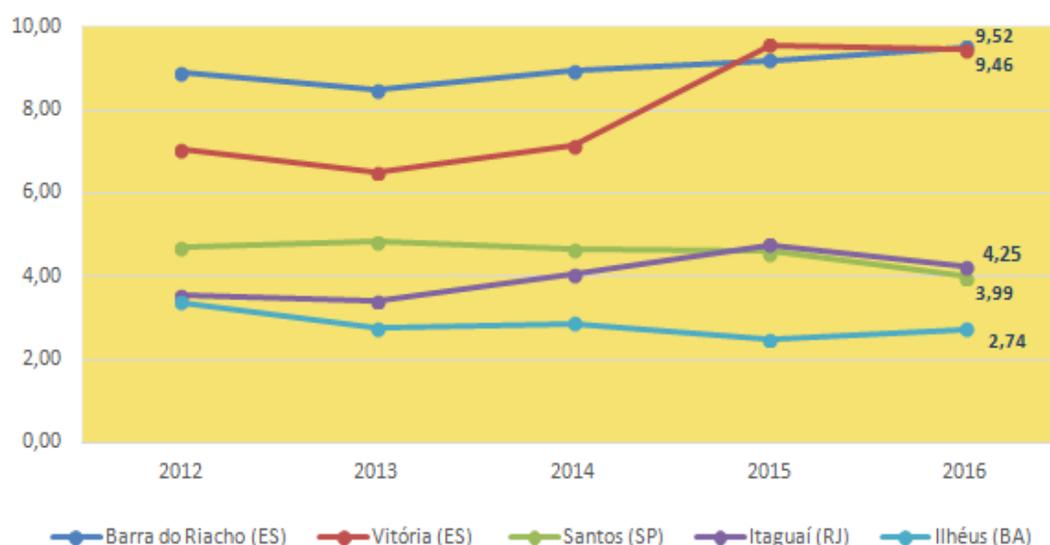
Em relação à movimentação de contêineres, considerado o período de 2012 a 2016, o complexo portuário de Santos/SP responde por quase 40% do total de cargas movimentadas, seguido por Itajaí/SC e o complexo portuário de Paranaguá – Antonina/PR (gráfico 4). No segmento de carga geral, onde predomina a movimentação de celulose, os complexos portuários de Barra do Riacho e Vitória, ambos no estado do Espírito Santo, disputam a liderança, que se tornou mais acirrada nos dois últimos anos; da mesma forma, os complexos portuários de Santos/SP e Itaguaí/RJ alternam-se na terceira posição com volumes de cargas movimentadas muito próximos, em torno de quatro milhões de toneladas (gráfico 5).

Gráfico 4 – Contêineres – principais portos – 2012/2016 – milhões (t)



Fonte: Antaq (2017). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

Gráfico 5 – Carga geral – principais portos – 2012/2016 – milhões(t)



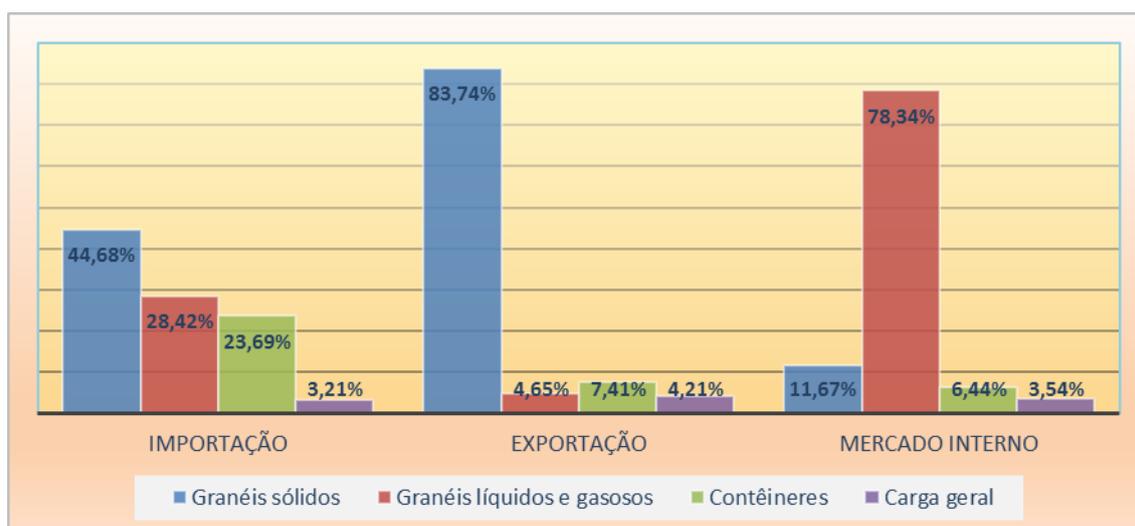
Fonte: Antaq (2017). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

Quanto ao destino das cargas, no período de 2012 a 2016, o comércio exterior respondeu por 83% do total movimentado nos portos brasileiros – sendo 66% de exportações e 17% importações – e os restante 17% tiveram origem e destino dentro do próprio país.

Observando-se unicamente dados do comércio exterior (gráfico 6), a participação dos granéis sólidos chega a mais de 80% 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 44,68% das cargas, enquanto as categorias de granéis líquidos e gasosos e contêineres aumentam significativamente suas participações para níveis acima de 20% (gráfico 6).

Quanto às cargas que são transportadas unicamente entre portos brasileiros, tem-se uma prevalência dos granéis líquidos e gasosos, notadamente combustíveis e óleos minerais.

Gráfico 6 – Movimentação portuária por tipos de cargas e destino (2012/2016)



Fonte: Antaq (2017). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

2.1 A dinâmica do setor portuário

Um porto pode ser analisado como um sistema onde diversas unidades funcionam de forma interdependente, assim como, o próprio porto pode ser entendido como parte de um sistema maior, o sistema de logística, onde 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 escolha de um porto 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, cujas responsabilidades pela execução são atribuídas 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 mercadorias².

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, abaixo:

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.

² 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.

Serviços de movimentação de cargas – incluem os serviços de manuseio de cargas à bordo dos navios composto 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 inclui 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, dentre 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)³.

Quadro 2 – Serviços de movimentação de cargas

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

³ 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 de Contêineres – TMC”, no edital de licitação para o arrendamento do TECON-1, do porto de Santos.

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 e 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). Neste caso, a integração vertical se dá entre terminais portuários (sejam em portos organizados ou em terminais de uso privado) e mercados situados à montante (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):

Terminais de contêineres – no segmento de terminais de cargas containerizadas, as integrações verticais mais frequentes se dão com as grandes empresas de transporte de marítimo de cargas nacionais e estrangeiras. O grupo Maersk, 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 integral do Terminal de Contêiner do Vale do Itajaí; 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*).

A MSC, além da participação no terminal de Santos, detém o controle societário do terminal Portonave, em Navegantes (SC). Neste caso, a MSC e Maersk que são sócias no terminal BTP de Santos, concorrem diretamente, uma vez que os terminais Portonave e Teconvi situam-se nas margens opostas do rio Itajaí.

No estado de Santa Catarina há um terceiro terminal de contêineres controlado por uma das grandes empresas de transporte marítimo. O terminal de Itapoá é controlado pela Aliança Navegação e Logística, líder no transporte de cabotagem no Brasil, e pertencente ao grupo alemão Hamburg Süd.

Outros casos de integração no segmento de terminais de contêineres são o Terminal de Vila Velha (ES) controlado pela Log-in Logística, empresa do grupo Vale, que atua com navegação de cabotagem em toda a costa brasileira e dispõe de outros terminais secos na Bahia e em Santa Catarina. 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, localizado no porto de Itaguaí (RJ) pertence à Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que também detém participação acionária na MRS Logística, empresa detentora 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 da celulose, a Fibria (controlada pelo grupo Votorantim) detém o controle do Portocel, localizado em Aracruz (ES), terminal privado especializado em celulose do qual outra produtora de celulose, a Cenibra, detém participação minoritária. A Fibria também tem participação no TUP Belmonte (BA), de propriedade da Veracel, empresa cujo controle é compartilhado entre a empresa do grupo Votorantim e a sueca Stora Enso.

Na região sudeste, as siderúrgicas Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA)⁴ e Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) controlam respectivamente os terminais de carga geral TKCSA e do porto de Itaguaí, 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 quatro siderúrgicas – CSN, Arcelor-Mittal, 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

⁴ A CSA foi adquirida em 2017 pela Ternium (Grupo Techint), que também tem participação societária na Usiminas.

brasileiro desde a extração, transporte ferroviário, movimentação em terminais portuários em transporte marítimo em navios próprios, destacando-se o seu amplo domínio sobre a infraestrutura portuária especializada em minerais a granel. Dos oito principais portos e terminais especializados nesse tipo de carga, o grupo Vale detém participação em sete: Trombetas (PA), Ponta da Madeira (MA), Tubarão (ES), TUP MBR (RJ), TUP Ponta do Ubu (ES), Praia Mole (ES) e Itaguaí (RJ). O oitavo porto da lista dos maiores pertence à Alumar, uma das maiores produtoras de alumínio do mundo, e está localizado no estado do Maranhão.

No segmento de graneis vegetais, a lógica de integração vertical também ocorre. 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 graneis líquidos – no segmento de graneis 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, movimenta cerca de 70% desse tipo de carga no país. Além disso, destacam-se empresas produtoras de etanol, como a Cosan (totalmente verticalizada), de suco de laranja, como a Citrosuco que integra o 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 uma 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

Fonte: World Shipping Council

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, da anunciada joint-venture entre as 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 à determinadas rotas) entre as grandes companhias do transporte marítimo, visando o compartilhamento de ativos e cooperação operacional, porém mantendo cada membro individualmente suas estratégias de *marketing* e identidade comercial (Premti, 2016, p. 4). As principais alianças em operação atualmente são: 2M (Maersk e MSC), Ocean Alliance (CMA – CGM, COSCO, OOCL e Evergreen) e The Alliance (Hapag Lloyd, NYK, MOL, K Line e Yang Ming).

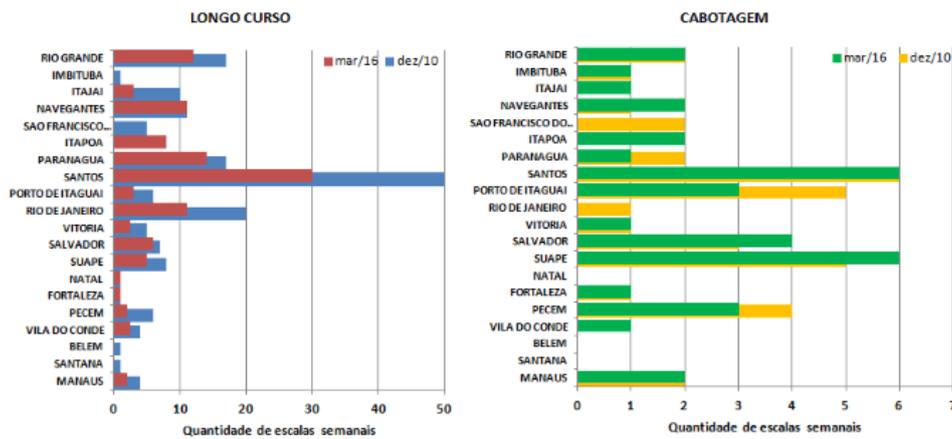
Embora, cadeias logísticas se beneficiem de ganhos de escala, na cadeia do transporte marítimo – incluindo companhias de navegação, terminais portuários, transporte ferroviário e/ou rodoviário – são as grandes companhias de navegação que se beneficiam dos ganhos de escala derivados do aumento da capacidade 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 aumento do tamanho dos navios gera uma redução da frequência de atracação de navios de carga no porto, ao mesmo tempo em que 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, verifica-se, nesta década, uma redução do número de escalas semanais de navios de longo curso, enquanto as escalas de navios de cabotagem apresentam-se estáveis (gráfico 7).

Gráfico 7 – Escalas de navios em portos brasileiros



Fonte: Grantham (2017).

Além disso, espera-se 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 – somente os portos de Itaguaí (RJ), Suape (PE) e Pecém (CE), que respondem por cerca de 15% da carga containerizada movimentada nos portos brasileiros, teriam a possibilidade de receber tais navios atualmente, o que indica a necessidade de investimentos na infraestrutura portuária do país (Grantham, 2017).

3. BREVE HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO

Foi a partir da Constituição Federal de 1988, sob a qual se deu o início de modernização da legislação setorial nas décadas seguintes, a qual trouxe implicações fundamentais para a análise de questões concorrencias 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);

competete 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 (Portobras). Em 1990, a Portobras foi extinta (Lei n.º 8.029/1990) e a exploração dos portos ficou a cargo das Companhias de Docas⁵.

Tal fato acabou constituindo os primeiros passos no sentido de se 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 estabelecidos. Contudo, esse movimento ainda era limitado pelo desempenho dos portos ainda sujeitos a estruturas pesadas e gestões burocráticas e pouco qualificadas (Bogossian, 2011).

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

No início da década de 90, o sistema portuário brasileiro podia ser caracterizado pelos problemas de ineficiência, pela baixa produtividade, pelo 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 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 a redução do tempo de espera e de permanência dos navios no porto;

⁵ As Companhias Docas são sociedades de economia mista criadas para atuar na administração de portos. Até 1990, eram vinculadas à Portobras; no período de 2007 a 2016, estiveram vinculadas à Secretaria de Portos da Presidência da República; e, atualmente, estão vinculadas ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

- 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 Portos⁶ 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 portuários 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 licitação⁷.

As tarefas de administração e regulação locais da área do porto organizado 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. Dentre 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.

⁶ Embora a Lei 8.630/1993 tenha sido revogada pela Lei 12.815/2013, ela é apresentada neste Caderno com algum detalhamento por ter sido durante a sua vigência que ocorreu a maioria dos processos julgados no Cade, que serão apresentados nas seções seguintes. Oliveira e Mattos (1998) discutem as implicações concorrenciais da modificação do marco legal do setor portuário, nos anos 1990.

⁷ Lei nº 8.630/1993, art. 1º, § 1º, I e § 2º.

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 a 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)⁸, a quem foi atribuída a competência para regulação, supervisão e fiscalização dos serviços de transporte aquaviário. Dentre 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;
- 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.

⁸ Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001.

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.

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”*⁹.

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

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;

⁹ Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 595/2012.

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; e

V – estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias.

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

i) Formas de outorga das áreas e instalações portuárias – a Lei 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

	Terminais arrendados	Terminais autorizados (TUP)
Tipo de contrato	Contrato administrativo regido pela Lei nº 8.987/1995	Contrato de adesão
Prazo	25 anos, prorrogável uma vez	25 anos com prorrogações sucessivas, mediante condições estabelecidas na Lei nº 12.815/2013
Seleção	Licitação	Chamada pública, com a possibilidade de processo seletivo havendo mais de uma proposta
Custos	Estruturas de acesso e proteção providas pelo Poder público. Investimentos na operação dos terminais a cargo dos concessionários	Arcados integralmente pelos autorizatários
Remuneração do operador	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
Fiscalização	Autoridade portuária	Antaq

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

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 competição no setor. Porém, 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* (Fernandes, 2016, p. 164), por outro lado, 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 (Farranha, Frezza e Barbosa, 2015, p. 101–102), neste caso, a concorrência entre os portos se daria pelos investimentos antes de ser 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. 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 a 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 Agência Nacional de Transportes Aquaviários, contudo, 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 (Britto *et al.*, 2015, p. 65).

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). O prático é, portanto, 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 práctico junto ao navio que chega ou sai do porto, o serviço de lancha que transporta o práctico 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 (Decreto nº 7.860/2012, art. 6º).

A prestação dos serviços de praticagem pode ser feita individualmente por prácticos devidamente habilitados, ou por profissionais organizados em associações ou contratados por empresas.

A atividade é regulada pela Autoridade Marítima (Marinha do Brasil), que visa precipuamente a segurança da navegação e continuidade da prestação de serviços. Nesse intuito, a Autoridade Marítima pode, dentre outras competências, estabelecer o número de prácticos necessários em cada zona de praticagem, fixar o preço do serviço e requisitar o serviço de prácticos, conforme disciplinado pela citada NORMAM-12/DPC.

A disciplina de preços pela Autoridade Marítima se dá em casos de impasse nas negociações entre prácticos e armadores, 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 prácticos, decorre da limitação do número de prácticos por zona de praticagem associada ao sistema de rodízio entre os prácticos estabelecido pela Autoridade Marítima, com o objetivo de garantir a todos os prácticos que atuam em dada zona de praticagem, o número de horas mínimas exigidas para a sua habilitação.

Tal sistema gera um a monopolização da oferta do serviço de praticagem pelos prácticos 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*¹⁰, de forma que os usuários finais dos serviços de fretes marítimos (importadores, exportadores e consumidores finais das mercadorias transportadas) são penalizados com a elevação dos preços (Esteves, 2016).

Visando encaminhar soluções para tais ineficiências, em 2012, foi instituída a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP), formada por representantes do Ministério da Defesa, Secretaria de Portos da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério dos Transportes e Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com o objetivo de elaborar propostas sobre regulação de preços, abrangência das Zonas de Praticagem (ZP) e medidas de aperfeiçoamento relativas a este serviço.

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 (THC2)*¹¹.

Os serviços 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.

¹⁰ A dupla margem ocorre quando dois monopólios situados em elos subsequentes de uma cadeia produtiva adicionam aos seus preços *markups* de monopólio (preço acima do custo marginal) e conseguem, dependendo da elasticidade-preço da demanda, repassá-los para o consumidor final.

¹¹ 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.

A Antaq manifestou-se, inicialmente, pela ilegitimidade da cobrança da THC2¹², entendendo que todos os serviços prestados pelos operadores eram remunerados através da THC. Posteriormente, a agência reconheceu a existência de custos adicionais para a segregação e entrega de contêineres aos terminais da zona secundária¹³.

Finalmente, em 2012, a Antaq regulamentou a questão através da Resolução 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;

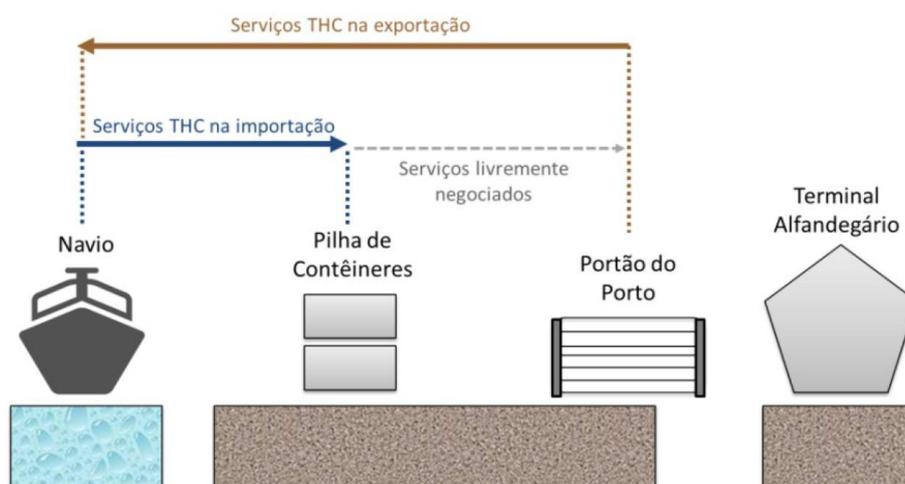
VII – Taxa de Movimentação no Terminal (*Terminal Handling Charge – THC*): ressarcimento do preço cobrado pelos serviços de movimentação de cargas entre o portão do terminal portuário e o costado da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre empresa de navegação 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.

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).

¹² Processo administrativo nº 50300.000022/2002, que investigava a cobrança de THC2 no porto de Salvador.

¹³ 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 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.

4. AS ANÁLISES DO CADE EM PROCESSOS RELATIVOS AO SETOR PORTUÁRIO

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

No período de 1999 a 2016, o Cade julgou 81 atos de concentração¹⁴ que envolveram mercados relativos à oferta de serviços portuários¹⁵. Em sua quase totalidade, a análise de tais atos de concentração recaiu sobre o controle de terminais

¹⁴ Ver lista completa no anexo II ao fim deste estudo concorrencial.

¹⁵ 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 grânéis sólidos em determinados portos do país – AC nº 08700.003468/2014-84 (Requerentes: Copersucar S.A e Cargill Agrícola S.A.).

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.

Não houve, ainda, caso de reprovação de ato de concentração no mercado de serviços portuários pelo Cade. A grande maioria, 83,95%, foi aprovada sem restrições, e 6,17%, aprovada com restrições (tabela 1) – em oito 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).

Tabela 1 – Atos de concentração apreciados pelo Cade (1999 – 2016)

Decisão	Quantidade	Participação (%)
Aprovação sem restrições	68	83,95
Aprovação com restrições – CNC*	3	3,70
Aprovação com restrições – TCD/ACC**	2	2,47
Arquivamento – não conhecimento	4	4,94
Arquivamento – perda de objeto	4	4,94
Total	81	100,00

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

(*) CNC: Cláusula de não concorrência.

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

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 concentração¹⁶.

¹⁶ 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.

4.1.1 Mercado Relevante

Considerando os atos de concentração pesquisados (tabela 1), houve definição de mercado relevante em 57 casos, nos demais essa etapa de análise não foi considerada necessária, dada a simplicidade da operação, ou não houve análise do mérito. Desse total, apenas um não tratou do controle de terminais portuários – foi o ato de concentração que tratou do 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 geográfica¹⁷.

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, 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 qualquer hipótese, 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

¹⁷ Ato de concentração nº 08012.002917/2000-20 (Requerentes: Ferrovias Bandeirantes S.A. – FERROBAN e Ferronorte S.A. – Ferrovias Norte Brasil).

containerizada, carga containerizada. Alguns fatores dificultam ou impossibilitam a substituição de serviços portuários entre terminais de um mesmo porto¹⁸:

- 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 se refinar ainda mais essa classificação, tendo em vista as especificidades dos produtos a serem armazenados e movimentados. No caso dos terminais de graneis líquidos, por exemplo, pode haver incompatibilidades entre os tipos de produtos que inviabilizam a substituição, conforme quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Substituição entre tipos de graneis líquidos¹⁹

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

Tal nível de especificidade também se verificou em alguns casos envolvendo terminais de graneis sólidos onde se diferenciam os produtos de origem mineral dos

¹⁸ 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).

¹⁹ 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.).

produtos de origem vegetal²⁰ e, mesmo neste último segmento, foi analisada a possibilidade de substituição de terminais destinados a armazenagem de açúcar para outros produtos de origem vegetal, tendo o Cade optado pela definição de mercado restrita à armazenagem de açúcar²¹.

Uma última diferenciação relativa à dimensão de produto do mercado relevante reside na necessidade de se separar os serviços de armazenagem alfandegada de contêineres terminais 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 a 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 armador²².

²⁰ 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).

²¹ 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.).

²² Voto do conselheiro Olavo Zago Chinaglia no AC nº 08012.011114/2007-32 (Requerentes: Nova Logística S.A. e Empreendimentos Comerciais Mesquita Ltda.).

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 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 concorrentes²³.

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

- i. **facilidades marítimas e terrestres:** profundidades (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;

²³ 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).

- 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)²⁴.

Finalmente, há que se analisar a questão sob o ponto de vista do proprietário da mercadoria a ser transportada. Nesse caso, a distância entre essa empresa e o porto é determinante, além das vias de acesso ao porto, através de ferrovias ou rodovias que impactam significativamente no custo do transporte até o terminal portuário²⁵.

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, via de regra, 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.

Contudo, houve casos em que essa regra foi flexibilizada, de forma que a abrangência geográfica desses mercados envolveu mais de um porto, geralmente localizados em uma mesma unidade da federação²⁶. Essa flexibilização ocorreu em maior frequência no caso de terminais de contêineres²⁷, quando se verificou a existência de portos relativamente próximos àquele onde se situa o terminal objeto da

²⁴ 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.)

²⁵ 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.).

²⁶ Exceto em dois casos, os primeiros atos de concentração relativos a portos julgados pelo Cade, onde se adotou 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 incluía os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

²⁷ 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. e 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.).

operação, como nos casos dos portos marítimos dos estados de Santa Catarina e Paraná.

Também é possível se 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 sólidos²⁸ e veículos²⁹ – 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.

Uma análise diferente se deu em relação a um terminal de combustíveis a ser implantado no porto de Pecém/CE³⁰. 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

Segundo a lei de defesa da concorrência brasileira, presume-se que uma empresa detém posição dominante se ela tiver, pelo menos, 20% (vinte por cento) de participação 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

²⁸ 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.).

²⁹ 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.).

³⁰ Voto do conselheiro Miguel Tebar Barrionuevo no AC nº 08012.003535/2001-20 (Requerentes: Oiltanking Pecém Ltda.; Petrobras Transporte S.A.).

desses terminais – não se pode afirmar que há predominância de algum desses critérios.

Em realidade, apesar do 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.

Consequentemente, reduzido também é 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 poder de mercado por parte da empresa resultante da operação com a consequente necessidade de o Cade avançar para as demais etapas da análise de atos de concentração, as quais são objeto das próximas sessões.

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, quatro atos de concentração trataram explicitamente desse aspecto do mercado.

No primeiro, julgado no ano 2000, a conclusão foi de que não havia barreiras significativas à entrada de novos operadores de terminais de armazenagem e movimentação de granéis líquidos (químicos e petroquímicos) no Porto de Santos³¹. Tal entendimento baseou-se na informação de que havia diversos pedidos, junto à Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP)³², de empresas para ingressar no

³¹ Voto do conselheiro Thompson Almeida Andrade no ato de concentração nº 08012.008882/1999-92 (Requerentes: Von Ommeren Tank Terminal Brazil Holding Ltda., Yossok Participações S/A, Lenkos Empreendimentos e Participações S.A.).

³² A CODESP tem por objeto social exercer as funções de autoridade portuária no âmbito dos portos organizados no estado de São Paulo.

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 onde barreiras à entrada foram avaliadas, julgada em 2010, também tratava de terminais de armazenagem de granéis líquidos no Porto de Santos³³. O parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda informou que não haveria garantia de entradas tempestivas e efetivas, já que havia 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 granéis 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, há a possibilidade de 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 Santos³⁴; 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.

³³ 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.).

³⁴ Voto do conselheiro Olavo Zago Chinaglia no AC nº 08012.011114/2007-32 (Requerentes: Nova Logística S.A. e Empreendimentos Comerciais Mesquita Ltda.).

O Conselho voltou a tratar do tema em 2015, avaliando terminais de granéis sólidos no Porto de Santos³⁵. Desta vez adotou posição mais conservadora. Acolhendo parecer da Superintendência Geral, o Conselho 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.

4.1.4 Análise de rivalidade

O Cade pode adotar diferentes métodos para avaliar a existência no mercado de competidores 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 requerentes³⁶, 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.

³⁵ Voto do conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo no AC nº 08700.005719/2014-65 (Requerentes: Rumo Logística Operadora Multimodal S/A e ALL – América Latina Logística S.A.).

³⁶ Por exemplo, os atos de concentração nº 08012.003911/2008-27, 08012.011114/2007-32 e 08700.003468/2014-84, 08700.004069/2012-79.

Alternativamente, informações a respeito do histórico de alternância nas participações de mercado³⁷ 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 requerentes³⁸ serviram de indicativo da existência de rivalidade nos mercados analisados de forma a neutralizar exercício abusivo de poder de mercado por parte das requerentes.

Por outro lado, alguns indicativos de rivalidade apresentados por requerentes foram descartados, como os terminais cativos, cuja operação é totalmente dedicada a atender a demanda dos seus controladores (caso dos terminais da Transpetro que atendem às necessidades da Petrobras, por exemplo), portanto não podem se constituir em alternativa para atender à demanda de terceiros³⁹; 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 proximidades⁴⁰.

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 5).

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, aumento

³⁷ Ato de concentração nº 08012.007025/2008-72.

³⁸ Atos de concentração nº 08012.004668/2000-36, 08012.006441/2012-30 e 08012.008685/2007-90.

³⁹ Atos de concentração nº 08012.004907/2010-09, 08012.009550/2009-11 e 08700.004069/2012-79.

⁴⁰ Ato de concentração nº 08012.011114/2007-32.

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, 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, onde 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 de que tal procedimento representava um aumento de custo para os importadores de forma que a aprovação da operação foi condicionada a cessação da nova prática pelas requerentes⁴¹.

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 operação⁴².

⁴¹ Voto do conselheiro Mércio Felski no ato de concentração nº 08012.007405/1998-47 (Requerentes: Terminal de Vila Velha S/A e Companhia Docas do Espírito Santo).

⁴² Votos-vista dos conselheiros Afonso Arinos de Mello Franco Neto e Celso Campilongo no ato de concentração nº 08012.007405/1998-47.

Quadro 5 – Integrações verticais com serviços portuários

Ato de concentração	Serviço portuário	Setor integrado
08012.007405/1998-47	Movimentação de contêineres	Transporte interno de contêineres
08012.000225/1999-98	Movimentação de carga geral não containerizada	Ferrovia
08012.003535/2001-20	Terminal de armazenamento de combustíveis	Produção e distribuição de combustíveis
08012.002245/2005-67	Terminal de armazenamento de álcool	Produção e exportação de álcool
08012.005878/2005-27	Terminal de armazenagem de suco de laranja	Produção e exportação de suco de laranja
08012.006439/2005-31	Armazenagem de granéis sólidos	Exportação de grãos
08012.005747/2006-21	Terminal de granéis sólidos	Ferrovia
08012.008685/2007-90	Terminal de contêineres	Atracação e abastecimento de navios, agenciamento e transporte marítimo
08012.003191/2008-08	Terminal de granéis sólidos	Produção e exportação de grãos
08012.009550/2009-11	Terminal de granéis líquidos	Transporte rodoviário de produtos químicos e combustíveis
08012.011114/2007-32	Terminal contêineres	Armazenagem alfandegada de contêineres
08012.012439/2011-19	Armazenagem de granéis sólidos	Exportação de grãos
08012.002463/2012-21	Terminal de granéis sólidos	Exportação de grãos
08700.004069/2012-79	Terminal de granéis líquidos	Distribuição de combustíveis
08012.002147/2012-59	Terminal de contêineres	Porto seco (terminal intermodal alfandegado)
08700.010223/2013-22	Terminal de granéis sólidos	Exportação de grãos
08700.008413/2013-80	Terminal de granéis sólidos	Exportação de grãos - ferrovias
08700.008630/2013-70	Terminal de granéis sólidos	Exportação de minério de ferro
08700.003468/2014-84	Terminal de granéis sólidos	Exportação de açúcar
08700.005719/2014-65	Terminal de granéis sólidos	Exportação de açúcar
08700.004705/2015-13	Terminal de granéis sólidos e cargas gerais	Transporte rodoviário
08700.009465/2014-54	Terminal de granéis sólidos	Terminais intermodais de movimentação e armazenagem de minérios
08700.002117/2016-18	Terminal de granéis sólidos	Exportação de açúcar; importação de feijão e proteína de soja
08700.002117/2016-18	Agenciamento marítimo	Importação e exportação de <i>commodities</i>

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

De acordo com o quadro 5, os casos de integração vertical mais comuns são os que envolvem a produção e exportação de granéis 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:

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 potenciais⁴³.

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/SP⁴⁴. 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:

⁴³ Voto do conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado no ato de concentração nº 08012.005878/2005-27 (Requerentes: Citrovita Agroindustrial Ltda. e Montecitrus Trading S.A.), analisando a estrutura do mercado de suco de laranja concentrado congelado (SLCC).

⁴⁴ Ato de concentração nº 08012.005747/2006-21 (Requerentes: ALL – América Latina Logística S/A; Brasil Ferrovias S.A., Novoeste Brasil S.A.). De acordo com o voto do conselheiro Luiz Fernando Schuartz, as ferrovias atendiam regiões dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo.

- 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. Nesta questão, o Conselho não vislumbrou argumentos que levassem a uma aprovação sem restrições.

O segundo caso de integração vertical refere-se à fusão entre ALL e Rumo, empresa de logística multimodal pertencente ao Grupo Cosan, que, dentre 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 Santos⁴⁵.

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.

⁴⁵ A descrição deste caso baseia-se no voto do conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo no AC nº 08700.005719/2014-65 (Requerentes: Rumo Logística Operadora Multimodal S/A e ALL – América Latina Logística S.A.).

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 neste 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 negocie e ofereça condições mais favoráveis às empresas do seu próprio grupo, em detrimento de outras; também pode ocorrer discriminação contra concorrentes na parte operacional, de forma que as requerentes privilegiem sua própria carga em detrimento de outrem através 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 trata somente de excluir concorrentes do mercado, mas, também, a possibilidade de impor restrições tais que impeçam seus concorrentes de manter uma concorrência efetiva. Neste caso, levantou-se a possibilidade de que exportadores de regiões servidas por outras ferrovias, que também utilizam 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 concorrenciaismente sensíveis de competidores** – a empresa integrada poderia obter informações estratégicas dos seus concorrentes que necessitam utilizar a ferrovia, como, por exemplo, volume transportado, preços e estrutura de custos;

- **venda casada** – neste 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) elenca 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 se impor condições para aprovação, como se descreve nas próximas seções.

4.1.6 Análise de eficiências

Nos dois atos de concentração onde foram avaliadas eficiências, 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 mesmo 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, 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 ALL/Rumo, novamente as eficiências se basearam em projeções de resultados de investimentos e crescimento do mercado apresentadas pelas requerentes⁴⁶, 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.

⁴⁶ Os dados detalhados referentes às possíveis eficiências apresentadas pelas requerentes tiveram tratamento confidencial no processo, logo, não serão reproduzidos neste Caderno.

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, que definiam condições a serem observadas, entre o Cade e as requerentes (Termo de Compromisso de Desempenho – TCD e Acordo em Controle de Concentrações – ACC, respectivamente).

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 no TCD medidas comportamentais visando reduzir risco de adoção de condutas discriminatórias contra empresas rivais:

- i. garantia de tratamento isonômico a todos os usuários da ferrovia, que deveria ser comprovado pelas requerentes através 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 deverá observar parâmetros objetivos para a precificação dos serviços prestados aos concorrentes, os quais deverão ser aplicados de forma isonômica – quaisquer particularidades que ensejem tratamento diferenciado devem ser quantificadas e qualificadas de forma que seja possível aferir a razoabilidade dessa diferenciação;

- ii. **separação dos contratos** – a empresa deverá celebrar contratos que individualizem 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 devem ser fixados previamente, no momento da contratação, e devem obedecer a parâmetros isonômicos e objetivos;
- iii. **investimentos de terceiros** – a empresa deverá apresentar ao Cade registros pormenorizados sobre todos os pedidos de realização de investimentos executados pelos usuários e, conforme for, 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 tem a missão de assegurar a isonomia na prestação dos serviços pela empresa fusionada. O supervisor deve prestar compromisso junto ao Cade, declarando ciência dos termos do ACC e se comprometendo a cumpri-lo integralmente. O supervisor também é 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 serviços** – a empresa deverá 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 deverão 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 deve ter um *Comitê de Auditoria*, que será 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 será composta por conselheiros independentes, segundo os padrões mais rigorosos do regulamento de listagem do novo mercado. O CPR é 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 prevê 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 deverá 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 será monitorado pelo Cade, que poderá, a qualquer momento de sua vigência, requisitar a apresentação de dados e informações que julgue necessário. Ainda com o fim de fiscalizar a execução do acordo, as compromissárias (empresas requerentes do ato de concentração) entregarão 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, serão submetidos a auditoria de empresa externa independente.

4.2 Condutas anticompetitivas investigadas pelo Cade

No período compreendido entre outubro de 1999 e abril de 2017⁴⁷, 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

⁴⁷ Datas referentes aos julgamentos do primeiro e do mais recente, até a publicação deste caderno, processo administrativo relativo a condutas anticompetitivas envolvendo mercado ligados ao setor portuário.

Cessação de Conduta – TCC; e os demais dez processos foram arquivados⁴⁸ O quadro 6 detalha cada um desses processos.

Quadro 6 – Processos administrativos julgados pelo Cade em mercados de serviços portuários (out/1999-abr/2017)

Processo	Conduta analisada	Segmentos envolvidos	Decisão
08000.001586/1997-74	Limitação à atuação de concorrentes	Praticagem, transporte em lancha	Arquivamento
08012.007443/1999-17	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Condenação
08012.006144/1999-19	Venda casada de serviços de praticagem e transporte em lancha	Praticagem, transporte em lancha	Arquivamento
08012.005660/2003-19	Limitação à atuação de concorrentes	Movimentação de cargas	Arquivamento
08012.006805/2004-71	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	TCC
08000.024150/1996-27	Conduta concertada e preços abusivos nos serviços de capatazia	Capatazia	Arquivamento
08012.003967/1999-66	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Arquivamento
08000.009391/1997-17	Tabela de preços dos serviços de rebocagem	Rebocagem de navios	Arquivamento
08012.002925/2009-12	Cartel em licitação	Dragagem de portos	Arquivamento
08012.004397/2005-02	Recusa de movimentação de cargas de terceiros	Movimentação de cargas (minérios)	Arquivamento
08012.009690/2006-39	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	TCC
08012.006504/2005-29	Uso exclusivo de terminal de contêineres	Movimentação de cargas	Arquivamento
08700.005326/2013-70	Conduta concertada e criação de barreiras à entrada de concorrentes	Trabalho portuário avulso	Condenação
08012.005422/2003-03	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Condenação
08012.005967/2000-69	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Arquivamento
08012.003824/2002-84	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Condenação
08012.000504/2005-15	Imposição de restrições no acesso a terminais portuários	Transporte de granéis	Condenação
08012.009566/2010-50	Imposição de tabela de preços para transporte de contêineres	Transporte de contêineres	Condenação

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

⁴⁸ 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.

Do quadro 6, destaca-se que dos oito casos de condenação ou celebração de TCC, cinco se referem a cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem e o conflito na relação entre operadores portuários e terminais alfandegados situados nas zonas secundárias dos portos (neste mercado também houve um processo arquivado após análise do mérito); dois guardam relação com o transporte de mercadorias até os portos ou a partir deles; e o outro trata 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; sobre os demais sete casos, cujos méritos foram apreciados pelo Cade, passa-se agora a uma breve notícia deles.

Dois processos tratam de relações entre agências marítimas e empresas ou associações de práticos com atuação no porto de Paranaguá/PR. O primeiro 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. 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 12⁴⁹ 50.

No segundo processo, 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

⁴⁹ Voto do conselheiro Ruy Santacruz no PA nº 08000.001586/1997-74 (Representante: Empresa de Transportes Marítimos Transturmar Ltda.; Representadas: Interocean 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).

⁵⁰ 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”*.

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 processo⁵¹.

Em dois processos, 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 aos arrendatários era uma condição necessária para viabilizar os investimentos privados previstos nos contratos⁵².

Em caso semelhante, onde 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 objetivos⁵³.

Também foi arquivado o processo 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

⁵¹ 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.).

⁵² 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).

⁵³ 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.).

na lógica de funcionamento e nas condições do mercado na época do certame licitatório⁵⁴.

Finalmente, o Cade julgou processo 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 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 tabela⁵⁵.

4.2.1 Conduta concertada e criação de barreiras à entrada no mercado de serviços de operação portuária⁵⁶

O processo 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 mais 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.

⁵⁴ Voto da conselheira Ana de Oliveira Frazão no PA nº 08012.002925/2009-1 (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).

⁵⁵ 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.).

⁵⁶ 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.

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 ao ponto em que uma única contribuição de um novo entrante, no montante de R\$ 250.000,00, cobriria 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 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.

Os representados foram condenados com pena de pagamento de multa fixada no percentual de 10% do faturamento bruto no seu ramo de atividades no ano anterior ao da instauração do processo administrativo no 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.

4.2.2 Condutas relativas ao transporte de mercadorias movimentadas em terminais portuários

Dois processos administrativos trataram de condutas reativas ao transporte de cargas com origem ou destino em terminais portuários. Embora não se trate de atividade executada pela estrutura portuária, o transporte de cargas constitui o elo imediato ao 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 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 2005⁵⁷. Tais entidades

⁵⁷ 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

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, passaram tais entidades 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 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.

O sindicato e a associação representados foram condenados pelo Conselho a pagarem multas de valores equivalentes a 250 mil e 780 mil Ufir, bem como se obrigaram a não praticar atos que impeçam a livre contratação de serviços de transporte para retirada de mercadorias no porto de Santos; não impor tabela ou

Schmidt, no voto-vista do conselheiro Alexandre Cordeiro Macedo e no voto-vogal do conselheiro João Paulo de Resende.

condições de contratação para o transporte rodoviário de cargas; e dar publicidade da decisão do Cade para os seus associados.

No segundo caso relativo a transporte de cargas, 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 2013⁵⁸.

Nos autos constam diversas notícias publicadas na imprensa e nos sítios eletrônicos dos sindicatos dando conta de reuniões entre o sindicato das empresas e 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 através de greves e protestos contra empresas e, ainda, que não havia 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 a atuação do sindicato das empresas fosse contra a existência da tabela, mas apenas no sentido de não aceitar os valores propostos pelos transportadores autônomos; e, por fim, também não restou comprovada a impossibilidade do sindicato das empresas se recusar a negociar as tabelas de preços.

⁵⁸ 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.

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, porque 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.

O Cade condenou, por maioria, 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 Condutas 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 é considerada abusiva – ou trata-se 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 junto aos terminais que irão receber a carga ou junto aos 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*⁵⁹ 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 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 2005 o Cade decidiu sobre a licitude 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 carga⁶⁰.

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*”.⁶¹

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 THC2. O entendimento do Conselho, ao contrário, foi de que os serviços cobrados como sendo

⁵⁹ Maiores informações sobre *ISPS Code* (sigla em inglês para Código Internacional para Segurança de Navios e Instalações Portuárias) serão apresentadas na seção 4.2.3.2.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Item 5.3.3.1 do edital para o arrendamento do terminal de contêineres Tecon-1, do porto de Santos, de 23/07/1997.

adicionais, na verdade fazem parte das atividades previstas na THC, que os armadores incluem no custo do frete cobrado dos proprietários da carga que se estendem 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** – neste mercado, os terminais portuários competem para fornecer melhores serviços e preços aos armadores, que, em geral, são empresas de grande porte e com grande 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 junto aos importadores e envolve tanto os operadores portuários, quanto os terminais de armazenagem localizados na área do retroporto. Este 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 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 THC2, os operadores portuários se valem 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, pode-se afirmar que os operadores portuários têm o poder de elevar os custos da armazenagem alfandegada realizada pelos terminais alfandegados e que o incentivo para tal conduta está no fato de que seu custo (no mercado de movimentação) é praticamente nulo e o retorno esperado no mercado de armazenagem é 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 nesta 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 sólidos da existência de prática anticompetitiva:

- i. eram praticados valores da THC2 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 uma 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 THC2 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 THC2 cobradas 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 a 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.

Em 2014, o Cade voltou a julgar um caso de cobrança da THC2. Desta vez os representados foram operadores portuários do porto de Salvador/BA⁶² que, segundo reclamação da Estação Aduaneira do Interior (EADI) de Salvador, teriam aumentado o valor cobrado em mais de 100% e, segundo suas alegações, gerado perdas nos negócios de armazenagem de contêineres.

Os representados alegaram, dentre outras justificativas, que a cobrança se justificaria, pois estaria baseada no custo dos serviços e de oportunidade, que não exerciam atividade monopolista, logo as cargas não teriam a qualidade de *essential facility*, que decisões do Poder Judiciário atestavam a regularidade da taxa e demonstravam a inexistência de justa causa para instauração do processo administrativo e que a Antaq havia legitimado a cobrança da taxa através da sua Resolução nº 2.389/2012.

⁶² PA nº 08012.003824/2002-84 (Representante: Ministério Público Federal – Procuradoria da República na Bahia; Representados: Tecon Salvador S/A e Intermarítima Terminais Ltda.). O relato deste caso baseia-se no voto do conselheiro relator Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo e no voto-vogal do conselheiro João Paulo de Resende.

Em relação às decisões judiciais, o Conselho entendeu que elas não afastam a competência do Cade para analisar o caso, além disso, tratavam da interpretação de normas e contratos, não apontando a negativa de autoria ou a não ocorrência do fato investigado no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

Quanto à resolução da Antaq, o entendimento foi de que não poderia retroagir às datas de execução da conduta (entre os anos de 2000 e 2006) de forma a legitimá-la e, ainda, que a sua interpretação, quando aplicável a um outro caso semelhante, deveria ser feita de forma sistemática observando-se justificativas técnicas e outras normas incidentes.

No mérito, a análise do caso assemelha-se ao anterior. Os operadores portuários desfrutaram de uma condição de monopolista de todas as operações de movimentação de contêineres que lhes possibilita impor condutas anticompetitivas tanto a seus concorrentes no mercado de armazenagem alfandegada, quanto a qualquer empresa localizada a jusante de sua atividade principal que não tenha acesso ao mar e que necessite das cargas desembarcadas pelos operadores portuários.

A cobrança da THC2 pelas representadas permitiria atingir os seguintes objetivos: (i) exclusão dos recintos alfandegados do mercado de armazenagem; (ii) criação de uma fonte extra de recursos para a atividade de movimentação de contêineres; (iii) aumento dos custos dos rivais, reduzindo sua competitividade. No mercado, os efeitos produzidos seriam a redução da variedade de serviços ofertados, aumento de preços ao consumidor final dos serviços de armazenagem alfandegada, redução do poder de barganha dos recintos alfandegados já estabelecidos e redução de incentivos para o estabelecimento de novos competidores independentes (não verticalizados).

As empresas representadas foram condenadas por infração à ordem econômica com penas com valores entre 2 e 3,5 milhões de Ufir, além de terem que publicar extrato da decisão do Cade na imprensa.

4.2.3.2 Cobrança de valores relativos a medidas de segurança previstas no ISPS Code⁶³

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*⁶⁴. 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 (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 ao da cobrança da THC2, 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

⁶³ 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...”

⁶⁴ A descrição deste 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).

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 2007, o Cade referendou o TCC entre a SDE e as empresas representadas (exceto a Rodrimar, para a qual a tramitação do processo continuou), onde 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 contra a representada Rodrimar⁶⁵, 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 TCC onde se comprometeu a cessar a cobrança e abster-se de criar novas taxas junto aos 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.

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

⁶⁵ PA nº 08012.009690/2006-39 (Representante: Marimex Despachos Transportes e Serviços Ltda.; Representada: Rodrimar S/A Transportes, Equipamentos Industriais e Armazéns Gerais).

Em 2016, o Cade julgou processo que tratava de representação das EADI contra o operador portuário do porto de Rio Grande/RS⁶⁶. 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.

À semelhança dos casos de THC2, observa-se aqui a mesma relação de dependência do mercado de armazenagem alfandegada em relação ao serviço de movimentação de cargas. Logo, deve-se reconhecer 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.

⁶⁶ 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.).

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.

No mesmo ano, o Conselho analisou mais um caso de cobrança de taxa relativa à entrega postergada de contêineres, desta vez envolvendo EADI e operador portuário atuantes no porto de Santos/SP⁶⁷.

Quando a carga deve ser transferida a uma EADI na área secundária do porto de Santos, na mesma jurisdição alfandegária, a carga tramita no regime de Declaração de Transferência Eletrônica (DT-E). Neste regime, mais célere, a EADI deve providenciar o transporte para retirada da carga no momento em que ela é retirada do navio. Como a operação logística de retirada de cargas no porto de Santos acontece em sistema de carrossel independente, processo no qual caminhões executam movimento circular entre a retirada e a entrega da carga de maneira a agilizar todo o processo, havendo atraso de quem vai receber a carga, ela é transferida para armazenagem e tem-se início a modalidade “entrega postergada” – nesse caso o operador portuário cobra diária referente à armazenagem.

O Conselho entendeu que a cobrança da taxa pelos operadores portuários era razoável, tendo em vista que a carga não retirada era enviada para o espaço de armazenagem do operador, que, caso não cobrasse a diária, deixaria de faturar com o espaço destinado às cargas dos concorrentes. O deslocamento da carga até o espaço de armazenagem gera custos como o uso de caminhões e mão de obra. A ausência de cobrança de taxa por entrega postergada poderia incentivar a prática de postergação da retirada das mercadorias, uma vez que os recintos alfandegados poderiam considerar o espaço de armazenagem do operador portuário como um espaço adicional para realizar seu próprio negócio.

Assim, a taxa por entrega postergada tem como finalidade o incentivo à pontualidade das retiradas de cargas e ao correto e tempestivo preenchimento da DT-E, aumentando a eficiência do trabalho no porto. Ademais, não se constatou

⁶⁷ Descrição baseada no voto do conselheiro Paulo Burnier da Silveira no PA 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).

abusividade nos valores cobrados, dado que os valores cobrados eram os mesmos para todas as EADI; o nível de incidência de aplicação da taxa era extremamente baixo em relação ao total de contêineres entregues pelo operador portuário; e, ainda, a receita obtida com a taxa por entrega postergada era ínfima em relação ao faturamento total do operador portuário. O Conselho decidiu então pelo arquivamento do processo administrativo.

5. CONCLUSÃO

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 atrair capital privado para o setor, investindo assim no aumento da capacidade, modernização e 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. Essa transformação foi acompanhada pelo Cade, que julgou nesse período cerca de uma centena de processos referentes a atos de concentração e 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. Poucas 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.

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 condicionados à celebração de acordo entre Cade e requerentes, visando estabelecer condições que garantissem o acesso de terceiros à malha ferroviária das requerentes e, por consequência, às instalações portuárias por elas atendidas.

Quanto aos processos administrativos sobre a prática de condutas anticompetitivas, seis casos resultaram em condenação e dois terminaram com celebração de TCC com as entidades representadas.

Pode-se agrupar esses oito casos pelo tipo de atividade afetada. Dois deles tratam 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. Outro trata da criação de barreiras à entrada de concorrentes no porto de Porto Alegre, mediante a cobrança pelo Órgão Gestor de Mão de Obra de elevadas taxas para novos operadores portuários.

O terceiro e mais numeroso grupo inclui cinco 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 a segregação e

movimentação de contêineres (THC2) 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, entendeu que havia espaço para atuar no âmbito da defesa da concorrência, tendo em vista que algumas questões não estavam cobertas ou não estavam claramente delineadas na regulação setorial e que, em todos os casos, é possível e desejável uma atuação complementar entre as políticas de regulação e de defesa da concorrência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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: <<http://web.antaq.gov.br/anuario/>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

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.

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.

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.

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/noticias/artigos-de-opiniao/38953-armadores-aliancas-e-fusoes-qual-o-impacto-no-brasil>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM. **Port Competition and Hinterland Connections.** Paris, France: OECD Publishing, 2009.

MARCHETTI, D. DOS S.; PASTORI, A. **Dimensionamento do Potencial de Investimentos do Setor Ferroviário.** Rio de Janeiro, RJ, Brasil: BNDES, 2006.

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: <<http://www.oecd.org/regreform/sectors/48837794.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

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: <<http://www.porteconomics.eu/2015/06/11/1065/>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

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.

WORLD SHIPPING COUNCIL. Container ship design. Disponível em: <<http://www.worldshipping.org/about-the-industry/liner-ships/container-ship-design>>. Acesso em: 18/05/2017.

ANEXOS

ANEXO I - Seleção de normas regulatórias referentes a atividades portuárias

Norma legal	Temas abordados
Constituição da República Federativa do Brasil (1988)	<p>Estabelece competências da União para</p> <ul style="list-style-type: none"> • explorar direta ou indiretamente os portos marítimo, lacustres e fluviais • privativamente, legislar sobre o regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial
Lei nº 8.987/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos • Rege os contratos de concessão dos terminais localizados nas áreas dos portos organizados
Lei nº 9.537/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional • Estabelece normas sobre serviços de praticagem
Lei nº 10.233/2001	<ul style="list-style-type: none"> • Dispões sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre • Cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários
Lei nº 11.518/2007	<ul style="list-style-type: none"> • Cria a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República
Lei 12.815/2013	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários
Lei nº 13.341/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios • Extingue a SEP/PR, transferindo suas competências para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Decreto nº 6.759/2009	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior
Decreto nº 7.860/2012	<ul style="list-style-type: none"> • Cria a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem, com o objetivo de elaborar propostas sobre regulação de preços, abrangência das zonas e medidas de aperfeiçoamento relativas ao serviço de praticagem
Decreto nº 8.033/2013	<ul style="list-style-type: none"> • 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
Portaria nº 3.518/2011 – Receita Federal do Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece requisitos e procedimentos para o alfandegamento de locais e recintos e dá outras providências
Resolução 2.389/2012 – Antaq	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece parâmetros regulatórios a serem observados na prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes, em instalações de uso público, nos portos organizados

ANEXO II - Atos de concentração no setor portuário julgados pelo Cade

Ato de Concentração	Data de Julgamento
08012.007362/1998-36	06/10/1999
08012.007405/1998-47	15/12/1999
08012.000225/1999-98	12/04/2000
08012.008882/1999-92	30/08/2000
08012.000838/2000-84	20/09/2000
08012.002917/2000-20	30/05/2001
08012.003535/2001-20	25/09/2002
08012.006897/2001-47	10/03/2003
08012.004668/2000-36	01/07/2004
08012.009621/2004-63	14/02/2005
08012.002245/2005-67	27/07/2005
08012.004460/2005-01	27/07/2005
08012.006913/2005-25	23/11/2005
08012.006439/2005-31	07/12/2005
08012.001744/2006-18	30/08/2006
08012.006082/2006-72	13/09/2006
08012.005878/2005-27	13/12/2006
08012.005877/2005-82	17/01/2007
08012.010995/2005-11	21/03/2007
08012.005747/2006-21	18/04/2007
08012.001382/2007-46	09/05/2007
08012.000325/2007-40	13/06/2007
08012.008685/2007-90	24/10/2007
08012.002529/2007-15	13/02/2008
08012.014090/2007-73	13/02/2008
08012.001669/2008-57	21/05/2008
08012.002489/2008-92	25/06/2008
08012.003191/2008-08	09/07/2008
08700.000393/2006-70	06/11/2008
08012.011000/2008-73	29/03/2009
08012.010584/2008-60	15/04/2009
08012.001607/2009-26	15/04/2009
08012.000207/2009-01	15/04/2009
08012.008797/2008-21	15/04/2009
08012.009900/2008-51	13/05/2009
08012.003911/2008-27	16/09/2009
08012.005701/2009-54	03/03/2010
08012.010195/2009-15	17/03/2010
08012.010109/2009-74	17/03/2010
08012.002823/2010-22	05/05/2010
08012.007452/2009-31	19/05/2010

Ato de Concentração	Data de Julgamento
08012.007025/2008-72	23/06/2010
08012.009550/2009-11	21/07/2010
08012.000746/2010-76	21/07/2010
08012.007713/2010-57	01/09/2010
08012.004907/2010-09	15/10/2010
08012.007395/2010-24	24/11/2010
08012.000777/2011-16	23/02/2011
08012.010178/2010-11	04/05/2011
08012.011114/2007-32	09/11/2011
08012.012439/2011-19	25/01/2012
08012.000043/2012-18	14/03/2012
08012.001289/2012-07	11/04/2012
08012.002116/2012-06	23/05/2012
08012.002115/2012-53	23/05/2012
08012.002514/2012-14	29/05/2012
08012.001833/2012-11	04/07/2012
08012.006127/2012-57	04/07/2012
08012.005013/2012-90	15/08/2012
08012.002463/2012-21	15/08/2012
08012.001792/2012-54	29/08/2012
08012.004482/2011-19	29/08/2012
08012.006441/2012-30	29/08/2012
08700.004069/2012-79	26/09/2012
08012.002147/2012-59	10/10/2012
08700.003175/2013-16	23/04/2013
08012.003366/2012-55	05/06/2013
08700.008630/2013-70	15/10/2013
08700.010223/2013-22	10/12/2013
08700.000925/2014-89	25/02/2014
08700.008413/2013-80	18/03/2014
08700.008532/2013-32	18/03/2014
08700.003468/2014-84	04/07/2014
08700.006315/2014-99	01/09/2014
08700.005719/2014-65	11/02/2015
08700.000419/2015-71	13/02/2015
08700.001596/2015-74	20/03/2015
08700.004705/2015-13	16/06/2015
08700.009465/2014-54	24/06/2015
08700.002117/2016-18	11/04/2016
08700.006549/2016-06	18/10/2016