

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

### Sumário Executivo

A presente seção do Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira e Ambiental ("EVTEA") trata da avaliação dos aspectos concorrenciais da licitação referente à desestatização do Porto de Itajaí, em Santa Catarina, o que contempla a concessão operacional do referido porto organizado. Por concessão operacional entende-se o exercício de parte das funções de administração do porto, incluindo a gestão da infraestrutura de acesso aquaviário, bem como a exploração do terminal de contêineres, que representa o perfil de carga de vocação do porto organizado de Itajaí.

A análise segue metodologia disposta no Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários ("Guia AIC-TP") – versão 1, adaptado ao caso concreto. Registre-se que a referida metodologia tem como premissa a busca pela competição em dois momentos: (i) no leilão - na concorrência dos proponentes da licitação pelo seu objeto; e (ii) após o leilão - ambiente concorrencial saudável após a outorga.

Inicialmente, informa-se que o processo de elaboração do presente EVTEA, objeto da Audiência Pública Antaq nº 05/2022, recebeu contribuições da sociedade referentes aos aspectos concorrenciais da licitação. Em seguida, são apresentadas e discutidas as manifestações de Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Economia ("Seae/ME") e Associação Brasileira de Terminais Portuários ("ABTP") que tratam especificamente de matéria concorrencial do certame, bem como outras contribuições diversas do mesmo tema que mereceram ser debatidas.

Para a análise antitruste do ambiente concorrencial pós-outorga, foram estabelecidos os mercados relevantes ("MRs") do caso, para as dimensões produto e geográfica. Com base no precedente do Ato de Concentração ("AC") nº 08700.002350/2017-81 – Maersk – Hamburg-Sud, de 2017, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica ("Cade"), foi definido o MR central do caso, o de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul, posicionamento corroborado por Seae/ME e ABTP e, mais adiante, pelo próprio Cade, no âmbito do AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In, de 2022. Por se tratar de um caso com integrações verticais significativas para a sua análise antitruste, foram definidos outros dois mercados integrados à montante ao do objeto da análise, a saber: (i) mercado de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul; e (ii) mercado de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí.

Em seguida, foram feitas avaliações gerais sobre os MRs de terminais portuários de contêineres e de transporte marítimo regular de contêineres na região, de modo a se compreender o passado recente, o período atual e as perspectivas futuras. A partir dessas condições de contorno, passou-se para a avaliação das possíveis sobreposições horizontais, no qual foram estabelecidos quatro cenários: (i) Cenário 1, atual, referência para as análises do ambiente concorrencial futuro; (ii) Cenário 2, pós-outorga em caso de vitória de um entrante; e (iii) Cenários 3 e 4, nos quais há sobreposição horizontal pós-outorga com grupos econômicos incumbente do MR, Maersk e MSC, respectivamente. Para ambos os cenários pós outorga com sobreposição horizontal, fez-se necessário avaliar probabilidade de exercício de poder de mercado. Tendo por linha de base o ambiente competitivo saudável da atualidade, constatou-se que o prognóstico no longo prazo possui mais semelhanças do que diferenças em relação ao presente, concluindo-se existir rivalidade efetiva nos Cenários 3 e 4 no longo prazo.

Pela ótica da integração vertical, foram avaliadas a integração do mercado de terminais portuários aos dois MRs à montante levantados anteriormente: (i) transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul; e (ii) gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

No que se refere à integração com armadores de contêineres, avaliaram-se três cenários: (i) Cenários 2 – com integração vertical ao mercado de armadores; (ii) Cenário 3 – outorga ao grupo Maersk; e (iii) Cenário 4 – outorga ao grupo MSC. Valendo-se do método de análise empregue pelo Cade em casos concretos de controle de estruturas envolvendo mercados de terminais portuários e armadores de contêineres, foi constatada ausência de capacidade e incentivos para que os grupos econômicos vencedores das outorgas de novo terminal de contêineres de Itajaí, verticalmente integrados ao mercado de armadores de contêineres, realizem fechamento de mercado nos seguintes termos: (i) à montante com efeitos à jusante – de modo que terminais concorrentes do terminal objeto da outorga não obtenham cargas para desenvolver sua atividade econômica; ou (ii) à jusante com efeitos à montante – com os armadores concorrentes do grupo econômico que arrematou a nova outorga não possuindo alternativas de terminais portuários no MR para fazer a movimentação de carga.

Ainda em relação à mencionada integração vertical, importa ressaltar que, o MR na atualidade – desde 2016 – já é integralmente verticalizado a armadores de contêineres e a mencionada verticalização não impediu de que o mercado tivesse rivalidade efetiva no período de 2016 a 2021. Para o longo prazo, na eventual materialização dos Cenários 2 – com integração vertical ao mercado de armadores, 3 e 4, o prognóstico de rivalidade efetiva permanece válido. Ademais, diferentemente da análise concorrencial da outorga da área STS10 feita pela SG/Cade, em junho de 2022, por intermédio da Nota Técnica nº 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE, a avaliação concorrencial do presente caso não demandou aprofundamento dos debates sobre os efeitos das parcerias *Vessel Sharing Agreement* (“VSAs”) e *Slot Charter Agreement* (“SCAs”) no mercado de serviços portuários, como se fez necessário para o caso do terminal de contêineres no Porto de Santos. A razão para tanto se deve ao fato de 100% dos terminais portuários do MR serem verticalizados a armadores, neutralizando-se, dessa forma, os fatores que, quando presentes em conjunto, tornam preocupante a integração vertical entre terminais portuários e armadores de contêineres, segundo a referida análise do Cade.

Já na verticalização com a atividade de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí – equiparado a um MR para fins desta análise, apesar de a Concessionária ser monopolista nessa atividade à montante, e titular de exploração de terminal de contêiner no referido complexo portuário à jusante, entendeu-se que a modelagem do empreendimento e as obrigações impostas à Concessionária em contrato arrefecem as preocupações concorrenciais, de modo que se considera improvável o fechamento de mercado à montante com efeitos à jusante para a integração vertical em tela.

Diante desse quadro, pela perspectiva do ambiente concorrencial após a outorga, a concessão operacional do Porto de Itajaí não suscita preocupações concorrenciais, à luz da Lei nº 12.529/2011 e das demais referências do SBDC, não cabendo, portanto, estabelecer critérios de vedação à participação de agentes individuais na licitação.

Para o ambiente competitivo do leilão, contudo, foi mapeado um risco caso os grupos econômicos Maersk e MSC estiverem reunidos em um mesmo consórcio na licitação. Isso porque a ferramenta de consórcio tem por finalidade estimular a competitividade em licitações, incentivando a participação de entrantes no mercado, e evitando que tal instituto seja utilizado para redução estratégica da demanda, fato prejudicial para a valoração do ativo. Nessa linha, agentes econômicos, incluindo controlada e controladora, que já atuam em um mercado ou em mercado verticalmente integrado ao MR objeto da análise e possuem condições técnico econômico-financeiras de participarem de forma isolada no certame se assim desejarem, caso se reúnam em consórcio, arrefecerão o aspecto competitivo da licitação caso se reúnam em consórcio.

Diante desse risco, sugeriu-se como conclusão e encaminhamento desta análise, o estabelecimento de restrição à participação de consórcios entre grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no MR de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

São Francisco do Sul: grupos Maersk e MSC. Esclarece-se que a proposta de mitigação do risco à competição no leilão restringe-se ao consórcio entre os mencionados grupos econômicos, sendo permitido qualquer outro arranjo de consórcio, mesmo integrado por Maersk e MSC, desde a contraparte no acordo não seja o grupo econômico rival incumbente no MR.

### 1. Considerações iniciais

#### 1.1 Objeto

Esta seção do Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira e Ambiental ("EVTEA") consiste na avaliação específica dos aspectos concorrenciais da licitação referente à desestatização do Porto de Itajaí, em Santa Catarina, o que contempla a concessão do referido porto organizado, compreendendo sua ampliação, manutenção e exploração.

A presente análise tem por referência a metodologia disposta no Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários ("Guia AIC-TP") - versão 1<sup>1</sup>, adaptado ao caso concreto. A referida metodologia tem como premissa a busca pela competição em dois momentos: (i) no leilão - na concorrência dos proponentes da licitação pelo seu objeto; e (ii) após o leilão - ambiente concorrencial saudável após a outorga.

Para tanto, faz-se necessária a execução das seguintes etapas: (i) caracterização do ativo e considerações sobre a cadeia produtiva afeta ao terminal; (ii) definição de mercado relevante para o caso; (iii) avaliação geral dos mercados relevantes; (iv) avaliação das possíveis sobreposições horizontais; (v) avaliação das possíveis integrações verticais; (vi) considerações sobre a competitividade no leilão; e (vii) conclusão e encaminhamentos. Antes de adentrar nas etapas da metodologia da AIC-TP para este caso concreto, será apresentado um relato das contribuições à análise concorrencial do empreendimento feitas no processo de consulta pública.

Pontue-se que, dados os contornos específicos do caso concreto, a avaliação concorrencial da desestatização do porto organizado de Itajaí contemplará: (i) o mercado de terminais portuários, dado o modelo de negócios de concessão operacional proposto no empreendimento; e (ii) a relação entre as atividades – ou mercados - de gestão da infraestrutura de acesso aquaviário e de exploração de terminal portuário, ambas a serem desempenhadas pela concessionária.

#### 1.2 Fatos

O processo de elaboração deste EVTEA já foi submetido a processo de consulta e audiência públicas, entre 24/02/2022 e 15/04/2022 – Audiência Pública Antaq nº 05/2022. No processo de consulta pública, além do registro das contribuições da sociedade sobre os mais diversos temas do EVTEA e correspondentes documentos jurídicos<sup>2</sup>, foram recebidas contribuições específicas abordando aspectos concorrenciais por parte da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Economia ("Seae/ME") – PARECER SEI Nº 5612/2022/ME, de 07/04/2022 - e da Associação Brasileira de Terminais Portuário ("ABTP") – Carta nº 17/2022 – ABTP, de 14/04/2022, que correspondem aos Anexos 2 e 3 desta seção do EVTEA, respectivamente. Adicionalmente, no âmbito de análise das recomendações e determinações decorrentes do Acórdão nº 245/2023 - TCU – Plenário, houveram manifestações da ANTAQ (Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP) e do CADE (Nota Técnica nº 5/2023/CGAA3/SGA1/SG/CADE).

---

<sup>1</sup> Anexo 1 desta seção do EVTEA.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/Sistemas/LeilaoInternetV2/PaginaPrincipal.aspx> - acesso em: 04/07/2022.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

### 2. Contribuições à análise concorrencial do empreendimento feitas no processo de consulta pública

A síntese das recomendações de Seae/ME, da ABTP e de caráter geral no processo de consulta pública referentes a aspectos concorrenciais da modelagem de outorga proposta para este empreendimento consta a seguir.

#### 2.1. Contribuições da Seae/ME ao processo de consulta pública

A Seae/ME teceu suas considerações em relação à promoção da concorrência e outros incentivos à eficiência econômica constantes na Lei nº 12.529/2011 e no Decreto nº 9.745/2019 para a desestatização do Porto de Itajaí, por intermédio do PARECER SEI Nº 5612/2022/ME, de 08/04/2022. Os principais apontamentos feitos pelo órgão do SBDC serão expostos a seguir, bem como as observações desta área técnica da Empresa de Planejamento e Logística S/A (“EPL”) sobre cada bloco de apontamentos.

O órgão do Ministério da Economia (“ME”) observou que a EPL<sup>3</sup> não realizou análise concorrencial específica como parte do EVTEA para o presente caso<sup>4</sup>. Adicionou que, para o mercado de contêineres, concorda com análise da EPL de que mercado relevante geográfico é composto por: (i) terminal do porto organizado Itajaí - objeto da outorga; (ii) TUP Portonave (“Portonave”); e (iii) TUP Itapoá (“Itapoá”), conforme avaliação do Cade no Ato de Concentração (“AC”) nº 08700.002350/2017-81 – Maersk – Hamburg-Sud<sup>5</sup>. A Seae/ME demonstrou preocupação com a competição intraportuária e interportuária, nos seguintes termos:

*“46. Para tais receitas de serviços portuários, tendo em vista que não existem diferentes terminais competindo no interior do Porto Organizado, é necessário avaliar se existe efetiva competição no Complexo Portuário como um todo (competição intraportuária) ou ainda se seria aplicável no caso a competição de outros portos em outras localidades (competição interportuária). Considerando o Complexo Portuário como um todo, conforme apontado acima, apenas o TUP Portonave concorre efetivamente com o Porto Organizado, sendo os demais TUPs de porte demasiadamente reduzido para exercer qualquer tipo de contestação efetiva, ainda mais no segmento de contêineres onde sequer atuam e constituem o mercado relevante de interesse na dimensão produto.”* (grifos EPL) (PARECER SEI Nº 5612/2022/ME, p. 9)

Na visão da EPL, em virtude da modelagem do empreendimento previsto na concessão, a preocupação com a competição intraportuária e interportuária deve ser arrefecida. Isso porque, no modelo de concessão operacional para o Porto de Itajaí não haverá outros terminais ou operadores portuários, em regra, competindo no interior do porto organizado com o concessionário para a movimentação de contêineres – competição intraportuária. Ainda no mercado de contêineres, embora não haja competição intraportuária, o agente econômico que explorar o objeto da concessão competirá com outros dois terminais no mercado relevante geográfico: Portonave e Itapoá – cenário atual com três empreendimentos pertencentes a dois grupos econômicos verticalmente integrados a armadores. Registre-se que a própria Seae/ME está de acordo com a definição desse mercado relevante geográfico. Para os demais perfis de carga no complexo portuário, assim como na atualidade, esses serão atendidos pelos Terminais de Uso Privado

---

<sup>3</sup> No PARECER SEI Nº 5612/2022/ME, a Seae/ME refere-se ao Ministério da Infraestrutura (“MInfra”) como autor da proposta sobre os aspectos concorrenciais da licitação. Não obstante, como o documento base da referida avaliação é a NOTA TÉCNICA Nº 45/2021/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL, nesta seção, considera-se que o debate feito pela Seae/ME é com a EPL.

<sup>4</sup> “49. Conforme apontado acima, a EPL não realizou análise concorrencial específica com parte do EVTEA, tendo esta sido realizada pelo MInfra em seção voltada para tanto da justificativa técnica do processo de Concessão. O MInfra cita tal análise realizada pelo CADE como base de suas conclusões acerca de questões concorrenciais (grifos nossos).” PARECER SEI Nº 5612/2022/ME (p. 9).

<sup>5</sup> “48. Assim, tem-se que como já analisado anteriormente que a concorrência intraportuária se limita ao TUP Portonave e a concorrência interportuária ao TUP Porto de Itapoá – SC, consistindo tais portos o mercado relevante na dimensão geográfica para o segmento de contêineres que é o de interesse para a análise, conforme a análise algo recente do CADE.” PARECER SEI Nº 5612/2022/ME (p. 9).

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

(“TUPs”) do complexo portuário de Itajaí<sup>6</sup>. Diante desse quadro, para a área técnica desta empresa, a questão da competição intraportuária e interportuária mostra-se devidamente equacionada na modelagem proposta, sem riscos ao ambiente concorrencial.

Isso posto, para a Seae/ME, a análise feita pela EPL apresentou dois problemas em usar análise feita pelo Cade no AC nº 08700.002350/2017-81 para a avaliação concorrencial desta outorga. O primeiro deles é o fato de a análise do Cade não ter sido atualizada com dados mais recentes. O segundo reside, na opinião do órgão do ME, de uma eventual extrapolação por parte da EPL da análise feita pelo Cade nos seguintes aspectos: (i) apresentação de entendimento mais elástico acerca da possibilidade de rivalidade efetiva mesmo com concentração horizontal bem mais elevada envolvendo o Portonave e o Porto de Itajaí, mas sem ao menos apontar que estaria sendo utilizado tal critério mais elástico; e (ii) não ter sido realizada análise específica de questões concorrenciais de integração vertical, portanto, considerando implicitamente que a análise de integração vertical do Cade permaneceria válida com dados atualizados e mesmo com operação envolvendo Portonave. Por essa linha, o órgão do SBDC entende ter havido inovação por parte da EPL em relação à análise do Cade<sup>7</sup>.

Quanto à sobreposição horizontal, em especial, a Seae/ME frisa que o Cade avaliou união entre APM Terminals Itajaí (“APMT Itajaí”) e Itapoá, comprovando haver rivalidade efetiva entre esses requerentes reunidos e Portonave, impedindo, assim, exercício de poder de mercado pelo grupo Maersk. Para o órgão do ME, eventual união entre o Porto de Itajaí e Portonave resultaria em *market shares* e Índice Herfindahl-Hirschman (“HHI”) mais elevados dos que os apreciados pelo Cade, em 2017<sup>8</sup>.

Com relação à argumentação da Seae/ME trazida acima, cabem as seguintes ponderações. Sobre a atualização dos dados da análise, admite-se que tal apontamento é meritório. Antecipa-se, todavia, conforme será debatido na Seção 5.1, que o ano de 2016 – período de apuração da análise do Cade no AC nº 08700.002350/2017-81 – e os anos de 2020-2021 – atualidade – encontram-se compreendidos na mesma fase de desenvolvimento de evolução do mercado relevante de terminais de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul, em um recorte temporal de 2005 a 2021, isto é, em uma série de 17 anos de duração. O período entre 2016 e 2021 caracteriza-se pelo mercado ter somente três agentes econômicos, sendo dois com porte eficiente – o que será explicado na Seção

---

<sup>6</sup> Pontue-se que, para as demais cargas, por não ser o escopo da desestatização, não foram investigados os mercados relevantes geográficos para esses grupos de produtos.

<sup>7</sup> “50. Ocorre que tal análise tem dois problemas básicos, sendo um de menor e o outro de maior relevância. Primeiramente, de forma menos relevante, porém significativa, não atualiza a análise do CADE com dados mais recentes, em particular quanto às atuais capacidades e participações de mercado, o que seria desejável, inclusive dada a expansão de capacidade do Porto de Itapoá, que foi citada. Segundo, de forma mais grave, extrapola a análise do CADE de forma a: (i) apresentar entendimento mais elástico acerca da possibilidade de rivalidade efetiva mesmo com concentração horizontal bem mais elevada envolvendo o TUP Portonave e o Porto de Itajaí, mas sem ao menos apontar que estaria sendo utilizado tal critério mais elástico; e (ii) não realizar análise específica de questões concorrenciais de integração vertical, portanto, considerando implicitamente que a análise de integração vertical do CADE permaneceria válida com dados atualizados e mesmo com operação envolvendo o TUP Portonave. **Ressalte-se que os pontos (i) e (ii) representam inovação em relação a análise do CADE, a qual e se restringiu apenas a sobreposição horizontal entre o Porto de Itajaí e o Porto de Itapoá, considerando as mesmas conclusões e ausência de problemas concorrenciais potenciais em situação totalmente distinta, de concentração horizontal muito mais elevada, envolvendo o TUP Portonave, conforme será apontado a seguir.**” PARECER SEI nº 5612/2022/ME (p. 10).

<sup>8</sup> “54. Se tal ausência de atualização plena da análise do CADE não é ideal, ao menos pode ser considerada razoável se as conclusões fossem as mesmas daquele Tribunal antitruste. Ocorre que a análise empreendida pelo Minfra inova de forma substancial em relação àquela realizada pelo CADE ao considerar que para a sobreposição horizontal envolvendo o Porto de Itajaí e o TUP Portonave não existiriam problemas concorrenciais, não obstante envolver *market shares* muito mais elevados e, portanto, elevação de HHI[31] muito superior à sobreposição que de fato foi analisada pelo CADE, que foi a que envolve o Porto de Itajaí e o Porto de Itapoá. A análise empreendida pelo CADE envolveu a sobreposição horizontal de operação portuária de contêineres do Porto de Itajaí e o Porto de Itapoá, considerando que neste caso, não obstante a elevação de posição dominante, haveria rivalidade efetiva que impediria o exercício de poder de mercado exatamente pelo TUP Portonave *grifos nossos*.” PARECER SEI nº 5612/2022/ME (p. 10).

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

3.1 - e todos integrados verticalmente a armadores de contêineres. De toda a sorte, as Seções 5 a 7 atualizarão esses dados para a presente análise.

Com relação à opinião da Seae/ME de que a EPL teve entendimento mais elástico do que o Cade sobre a rivalidade efetiva na sobreposição horizontal e não realizou avaliação da integração vertical, cabe trazer os seguintes pontos. Deve-se reconhecer que o AC nº 08700.002350/2017-81, em sua avaliação do mercado de terminais portuários dedicados a contêineres em Itajaí, Navegantes e Itapoá, analisou a sobreposição horizontal entre APMT Itajaí e Itapoá, ativos dos grupos econômicos que se integraram na operação, e a correspondente integração vertical com o armador de contêineres Maersk, que estava adquirindo controle da Hamburg Sud à época. De fato, Portonave e sua verticalização com o armador MSC não foi o foco da análise.

Todavia, o Cade avaliou o ambiente concorrencial do mercado relevante em que esses players atuam, não somente pela ótica horizontal, mas também pela vertical. Na análise de 2017 – com os dados de 2016, as poucas combinações de concentração possíveis envolvendo APMT Itajaí no mercado relevante geográfico atingiriam resultados representativamente acima das referências de presunção de posição dominante previstas em legislação de 20% de *market share*, situação similar à avaliação do presente EVTEA em 2021-2022. Note-se que enquanto na avaliação Cade de 2017, as participações de mercado foram Itajaí-Itapoá 40-50% e Portonave 50-60%, na presente análise da EPL, como será apresentado na Seção 6, no longo prazo, o incumbente líder, vitorioso na licitação do novo terminal do porto organizado de Itajaí (“TP Itajaí”) terá 60-70% de *market share*, enquanto o rival ficará com 30-40%, em ambas as possibilidades – vencendo o grupo Maersk ou o MSC.

A partir dessa constatação, é notório que eventuais maiores *market shares* e HHIs da concentração entre TP Itajaí e Portonave ou TP Itajaí e Itapoá pouco alteraria o funcionamento do mercado. Dessa forma, dada a concentração pré-existente do mercado em um oligopólio, com apenas três ativos explorados por dois grupos econômicos, verticalizados à montante com o mercado de transporte marítimo regular de contêineres, no entendimento da EPL, não nos parece uma inovação - ou exercício de “elasticidade” - estender as conclusões do caso de 2017 para a avaliação feita em 2021-2022.

Pontue-se que a mesma Seae/ME, no PARECER SEI nº 5612/2022/ME, em linha com a prática do Cade na avaliação do controle de estruturas e com o disposto no Guia AIC-TP, assume que a existência de rivalidade efetiva no mercado pode afastar preocupações concorrenciais no AC Maersk – Hamburg-Sud, com concentração de mercado das requerentes atingindo 40-50%, a saber:

*“57. É possível que em análise mais aprofundadas dos mercados relevantes envolvidos seja apontada a baixa possibilidade de que ocorram práticas anticoncorrenciais a partir tanto de uma sobreposição horizontal que resulte em participação de mercado acima de 20% ou que eleve o HHI acima de 200 pontos no caso de concentração superior a 50% ou de integração vertical envolvendo participações superiores a 30% em qualquer dos mercados verticalmente relacionados. Isso poderia ocorrer, por exemplo, a partir da existência de rivalidade efetiva nos mercados envolvidos que tornasse muito baixa a probabilidade de ocorrência de práticas anticompetitivas, mesmo com elevadas concentrações cruzadas nos mercados relevantes verticalmente relacionados. **No entanto, seria necessário que análise atualizada demonstrasse tal tipo de conclusão de baixa probabilidade de lesão à concorrência, o que não ocorreu.**” (PARECER SEI nº 5612/2022/ME, p. 11)*

Outro aspecto que a Seae/ME chamou a atenção em sua manifestação relaciona-se à vedação imposta à formação de consórcio no certame, de que grupos econômicos que já exploram terminais no mercado relevante geográfico do caso reúnam-se em consórcio entre si. Para o órgão do ME, o fato da causa da imposição da restrição calçar-se na competição no leilão e não após o leilão, seria uma impropriedade cometida pela EPL, nos seguintes termos:

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

*“58. Conforme apontado acima, a análise do MInfra apontou a probabilidade de problemas concorrenciais de integração vertical **só na medida que pudessem afetar a concorrência no leilão e não após a licitação**. Tal preocupação foi materializada na proibição de consórcio entre empresas armadoras e grupos econômicos que detenham titularidade de exploração de instalações portuárias dedicadas à movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral nos Complexos Portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul. Ocorre que tal restrição não é voltada para garantir a competição após o leilão, a qual também é importante, ainda mais a considerar o prazo de 35 anos da Concessão.”*

Para a EPL, na análise empreendida, como bem observado pela Seae/ME, a restrição à participação de consórcios na licitação se deve à competição no leilão. Para a competição após o leilão, no ambiente concorrencial pós-outorga, uma vez que não foram aventadas preocupações concorrenciais decorrentes de integração vertical entre os players – na análise feita na NOTA TÉCNICA Nº 45/2021/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL, de 04/09/2021<sup>9</sup>, não haveria motivos para aplicar restrições *ex ante* no certame, de acordo com a avaliação realizada.

Ainda a respeito de restrições à participação de agentes econômicos, a Seae/ME, no PARECER SEI Nº 5612/2022/ME, apesar de não ter se aprofundado na análise concorrencial do caso concreto, sugeriu desenho de mecanismo de leilão para “evitar problemas concorrenciais”, nos seguintes termos:

*“59. Em vista do exposto, recomenda-se adotar a sistemática a seguir para o leilão a fim de evitar problemas concorrenciais. Considerar, no mesmo sentido de manifestação do CADE de 2017 (Ato de Concentração nº 08700.002350/2017-81): (a) o mercado relevante na dimensão produto de prestação de serviços de operação portuária de contêineres voltados para o transporte aquaviário de longo curso ou cabotagem; b) o mercado relevante verticalmente relacionado de transporte aquaviário regular de longo curso de contêineres (armadores); c) o mercado relevante na dimensão geográfica abarcando o Complexo Portuária de Itajaí (Porto Organizado e TUP Portonave) e o TUP Porto de Itapoá. Após tal delimitação dos mercados relevantes e respectivas participações de mercado, realizar o leilão da Concessão em duas fases:*

- i. na 1ª fase, poderão participar apenas grupos econômicos que cumpram ambas as condições a seguir: (i) não venham a apresentar sobreposição horizontal que represente elevação do HHI acima de 200 do mercado relevante envolvido que apresente possibilidade de abuso de posição dominante (TUP Portonave e, possivelmente, Porto de Itapoá); ou (ii) não detenham participação superior a 30% (ou outro percentual devidamente justificado que se entenda possa limitar a probabilidade de práticas anticompetitivas) nos mercados diretamente a montante ou a jusante, em particular em linhas de navegação que atendam o Porto de Itajaí, considerando Vessel Sharing Agreements – VSAs como um único grupo econômico; e*
- ii. caso não haja interessados nessa 1ª rodada, a licitação continuaria com uma 2ª rodada em que qualquer grupo econômico poderia participar. (CONTRIBUIÇÃO 3).”*

Sobre essa proposta da Seae/ME, primeiramente, cabe elogiar a iniciativa do órgão do SBDC de propor ferramenta de mitigação de problemas concorrenciais *ex ante* caso eles sejam constatados no caso concreto. A sugestão colocada, via desenho de mecanismo de leilão, todavia, representa uma restrição à participação na licitação do seguinte grupo de agentes econômicos:

---

<sup>9</sup> SEI EPL nº 4550628.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

- a) grupos econômicos com sobreposição horizontal que represente elevação do HHI acima de 200 pontos do mercado relevante envolvido que apresente possibilidade de abuso de posição dominante, certamente os grupos de Portonave e Itapoá; e
- b) grupos econômicos que detenham participação superior a 30% (ou outro percentual devidamente justificado que se entenda possa limitar a probabilidade de práticas anticompetitivas) nos mercados diretamente a montante ou a jusante, em particular em linhas de navegação que atendam o Porto de Itajaí, considerando *Vessel Sharing Agreements* (“VSAs”) como um único grupo econômico.

Caso a atualização da análise que será apresentada no decorrer deste documento identifique algum risco concorrencial no ambiente pós-outorga, de certo, serão propostas medidas para mitigá-lo, sendo a restrição à participação de agentes econômicos da licitação uma das ferramentas e a opção do desenho de mecanismo de leilão proposto pela Seae/ME transcrito acima outra possibilidade.

Entretanto, mesmo não comprovando a existência de problemas concorrenciais em sua manifestação, a Seae/ME propõe a restrição à participação de agentes no certame, pelo argumento concorrencial, o que parece temerário. Isso porque mostra-se desarrazoado restringir a liberdade dos *players* sem um risco concorrencial comprovado, com base em evidências robustas. Caso houvesse uma política pública instituída e devidamente motivada de restrição à verticalização entre terminais portuários e mercados integrados a montante ou a jusante, a despeito da realização de avaliações concorrenciais dos casos concretos, a sugestão da Seae/ME seria legítima. Contudo, não parece ser o caso.

Considerando que os princípios da isonomia, da igualdade e da proposta mais vantajosa para a administração que regem os processos licitatórios no país<sup>10</sup> e o teor da política pública do poder concedente setorial, executada pelo Ministério da Infraestrutura (“MInfra”), para as licitações de outorgas de terminais portuários, no qual se deve buscar a promoção da competição em dois momentos, no leilão e após a outorga – como externado pelo Guia AIC-TP, não parece plausível, no entendimento da EPL, restringir a liberdade de participação de parte dos agentes econômicos no certame, por argumentos de cunho concorrencial, via desenho de mecanismo do leilão, como sugere a Seae/ME, sem que haja evidências robustas e tecnicamente embasadas de que há riscos para o ambiente concorrencial após outorga.

O órgão do SBDC enfatiza sua proposta de desenho de mecanismo específico para esse leilão, argumentando que apesar do sacrifício a maior competição no leilão, o modelo de leilão evitaria de forma preventiva práticas anticompetitivas no ambiente pós-outorga. Para a Seae/ME, a solução proposta traria as seguintes vantagens: (i) atuação preventiva de condutas anticompetitivas; (ii) evitaria licitação vazia; e (iii) concilia objetivo de promover a competição durante e após o leilão<sup>11</sup>.

Esta empresa, contudo, reitera seu posicionamento de que inserção de restrição à participação de empresas na licitação de forma imotivada, sem comprovar a probabilidade de exercício de poder de mercado por algum *player* em um dos cenários aventados não deva prosperar. A competição no leilão deve ser perseguida juntamente com a competição após o leilão, por isso as restrições devem ser inseridas com parcimônia, como propôs o DEE/Cade ao se manifestar sobre a minuta do Guia AIC-TP<sup>12</sup>:

---

<sup>10</sup> Conforme art. 3º da Lei nº 8.666.

<sup>11</sup> “60. Se a sistemática acima pode significar algum sacrifício à maior competição no leilão, por outro evita que ocorram práticas anticoncorrenciais após o leilão, práticas estas que podem perdurar por longo período, considerando se tratar de um contrato de longa duração. Assim como o CADE atua em controle de estruturas na análise de atos de concentração para evitar problemas concorrenciais de forma preventiva, com isso, evitando a necessidade de atuação repressiva na análise posterior de condutas, é importante que existam condicionantes à participação no leilão de concessões e arrendamentos do setor portuário a fim de que se evitem preventivamente práticas anticoncorrenciais. A sistemática de duas rodadas acima permite tal atuação preventiva, mas sem causar uma licitação vazia que não ocorreria sem a limitação de participação. Isso permite uma relativa conciliação entre os objetivos de promover a competição durante e após o leilão, preservando o interesse público.”

<sup>12</sup> NOTA TÉCNICA Nº 35/2021/DEE/CADE (p. 24).

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

*“Nesse contexto de dificuldade de se calibrar a intervenção para garantir que seus efeitos restrinjam-se a neutralizar os efeitos concorrenciais negativos projetados e de necessidade de se ampliar o número de concorrentes nos certames de licitação, a inserção de regras restritivas em leilões de outorga de terminais portuários deve ser considerada com a máxima cautela, e as regras propostas devem se restringir à mínima intervenção necessária para que a própria regra não acabe por restringir a concorrência ou limitar a eficiência dos mercados.”*

Ademais, a função regulatória da licitação, na restrição a participação de agentes, não tem condições de endereçar integralmente as possibilidades de problemas concorrenciais pós-outorga. Por esse motivo, o funcionamento adequado do ambiente concorrencial após outorga demanda aparato institucional e normativo da agência reguladora setorial, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (“Antaq”), no monitoramento das práticas de mercado pelos dos agentes econômicos, e do Cade, em seu papel de atuação preventiva e repressiva a infrações à ordem econômica. Nesse cenário, o mecanismo do leilão proposto pela Seae/ME, por um lado, não garante que se “(...) evitem preventivamente práticas anticoncorrenciais.”, e, por outro, reduz a competitividade no leilão, um dos objetivos perseguidos pelo poder concedente setorial.

Entende-se que, no mecanismo de desenho de leilão em duas fases, como proposto pela Seae/ME, os agentes econômicos impedidos de participar da 1ª fase não terão a mesma disposição pela disputa do objeto licitado do que em um cenário sem restrições, haja vista o risco de eles sequer terem condições de apresentar suas propostas, o que pode tornar a 2ª fase do leilão inócua. Por essa razão, para a EPL, tal ferramenta deve ser empregue em casos concretos, com comprovado riscos de prejuízo à concorrência em cenários pós outorgas, não devendo ser confundido como uma solução padronizada para qualquer situação que envolva verticalização do mercado de terminais portuários com mercados à montante e à jusante.

### 2.2. Contribuições da ABTP ao processo de consulta pública

A ABTP apresentou um conjunto de considerações em relação aos aspectos concorrenciais do certame para a desestatização do Porto de Itajaí, por intermédio Carta nº 17/2022 – ABTP, de 14/04/2022 – referente à Audiência Pública nº 05/2022 – Desestatização do Porto Organizado de Itajaí. Os principais apontamentos feitos pela associação serão expostos a seguir, bem como as observações desta EPL sobre cada bloco de apontamentos.

A ABTP entende, em linha com esta empresa e a Seae/ME, que o mercado relevante geográfico para o caso consiste nos terminais portuários de APMT Itajaí, Portonave e Itapoá<sup>13</sup>. Na visão da associação, deve-se vedar participação de armadores no certame e de empresas cujo capital social possua participação em qualquer proporção de armadores, haja vista que a participação acionária, mesmo que minoritária, pode exercer influência relevante na gestão dos terminais portuários<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> “23. Entende-se, contudo, que as regras do edital devem ser aditadas para evitar situações específicas de conflitos de interesse relacionadas a grupos econômicos detentores de terminais portuários no mercado objeto, isto é, o Estado de Santa Catarina – mais especificamente, os terminais portuários de Itajaí, Itapoá e Navegantes.”

<sup>14</sup> “24. Nesse sentido, o melhor resultado possível nem sempre é obtido mediante participação irrestrita de quaisquer agentes econômicos nos leilões, apenas para a finalidade em si mesma de angariar maior número possível de participantes. O importante é garantir um nível de competição eficiente, de modo que, após a realização do leilão, os mercados impactados – tanto o diretamente afetado pelo leilão, como aqueles verticalmente relacionados a ele – não tenham resultados sub-ótimos.

25. As regras do leilão devem não somente permitir a maior entrada de players possível, mas também preservar o interesse público, evitando a criação de estruturas desnecessariamente concentradas, além de incentivos distorcidos que poderão resultar em condutas prejudiciais à sociedade como um todo.”

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

A EPL observa que não há qualquer justificativa técnica da ABTP para vedar a participação de armadores, apenas menções de que participação de grupos econômicos envolvendo armadores possuem “(...) influência indevida com respeito à decisão da carga de contratação de terminais (...)” ou que produziram “resultados sub-ótimos”. Entende-se que, caso a análise concorrencial de um caso concreto tenha como resultado a probabilidade e exercício de poder de mercado por algum *player* / grupo econômico em alguns dos cenários aventados após a outorga, é dever do poder concedente e da Antaq utilizar a função regulatória da licitação – ou outra ferramenta disponível, como o desenho de mecanismo do leilão proposto pela Seae/ME - para mitigar esses riscos concorrenciais.

Para a associação em tela, a redação do dispositivo de limitações à participação de armadores em consórcio previsto na minuta de edital submetida ao processo de Consulta Pública mostra-se confusa. A ABTP coloca:

*“As normas não deixam evidente se a vedação se destina a (i) consórcio entre armador e sua controlada e controladora, (ii) consórcio entre armadores diferentes ou, por fim, (iii) consórcio entre armador e controlada e controlada de outro armador. Todas as três possibilidades significariam grave risco à competitividade do setor portuário e ao uso eficiente da infraestrutura pública leiloada.”*

O apontamento feito pela ABTP é de extrema valia para o aperfeiçoamento dos documentos jurídicos da licitação. A proposta de vedação buscou vedar os grupos econômicos de armadores que operam no mercado relevante da dimensão produto – terminais portuários molhados de contêineres, como será debatido na Seção 4.1 – e geográfico – complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul – em caso de fazerem consórcio entre si. Na atual conformação do mercado, a vedação recairia para eventual reunião em consórcio dos grupos econômicos Maersk e MSC. Esclarece-se que cada um dos grupos econômicos atuantes nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul podem se reunir em consórcio para participar do certame, desde que não tenha em seu consórcio o outro grupo econômico incumbente no mercado relevante definido na Seção 4.1. A redação do dispositivo será alterada de modo a sanear a dúvida colocada não somente pela ABTP, mas também em outras contribuições feitas no processo de Consulta Pública.

A ABTP também qualificou como um equívoco da EPL o uso da referência do AC 08700.002350/2017-81 do Cade para embasar a análise concorrencial do presente caso. A associação entende que as conclusões da análise da autoridade antitruste foram específicas para operação, adequadas para a realidade da época e que o mercado na atualidade mostra-se significativamente modificado em relação à realidade de 2017. Ademais, o ABTP entende que:

*“32. A análise do CADE, ademais, consiste apenas na verificação de potenciais efeitos anticompetitivos advindos de uma operação que lhe é apresentada. A presente licitação terá efeitos muito mais amplos e significativos, de modo que cabe uma análise também mais ampla. Mais que isso, a licitação não passará por uma análise prévia da autoridade antitruste.”*

Assim como explanado na Seção 2.1, para a EPL, a atualização dos dados da análise será realizada e apresentada nas Seções 5 a 7, em que pese se entender que ano de 2016 e os anos de 2020-2021 encontram-se na mesma fase de desenvolvimento de evolução do mercado relevante de terminais de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul, em um recorte temporal de 2005 a 2021, o que justifica o posicionamento dessa empresa na análise feita na NOTA TÉCNICA Nº 45/2021/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL.

Por fim, para a ABTP, a outorga do porto organizado a um agente econômico não verticalizado representa incremento de competitividade, “(...) com uma clara e positiva estrutura de incentivos para investir e operar o porto de Itajaí da forma mais eficiente possível, rivalizando de maneira mais efetiva com os agentes incumbentes já instalados”. Novamente, como tratado na Seção 2.1, mesmo não comprovando a existência de problemas concorrenciais em sua manifestação, a ABTP propõe a restrição à participação de agentes no certame, pelo argumento concorrencial, o que

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

parece temerário, uma vez que não é razoável restringir a liberdade dos *players* sem um risco concorrencial comprovado, com base em evidências robustas. Caso houvesse uma política pública instituída e devidamente motivada de restrição à verticalização entre terminais portuários e mercados integrados a montante ou a jusante, a despeito de avaliações concorrenciais dos casos concretos, a sugestão da ABTP seria legítima, o que não parece ser o caso.

### 2.3. Contribuições diversas ao processo de consulta pública

As contribuições de Seae/ME e ABTP ao processo de Consulta Pública da licitação da desestatização do Porto de Itajaí, discutidas respectivamente nas Seções 2.1 e 2.2, abarcam a maior parte das críticas construtivas aos aspectos concorrenciais da licitação. Não obstante, diversas partes interessadas apresentaram contribuições de questões de matéria concorrencial no referido processo, que trataram de temas além dos levantados por ABTP e Seae/ME. Para esta seção, cabe trazer dois deles.

O primeiro trata de preocupações concorrenciais decorrentes da gestão da infraestrutura de acesso aquaviário por parte da Concessionária que, ao mesmo tempo, atuará no mercado à jusante de exploração de terminal portuário de contêineres. Os autores da contribuição alertaram para a importância na definição das regras operacionais da gestão portuária no Regulamento de Exploração do Porto (“REP”), especialmente quanto à infraestrutura do seu acesso aquaviário, para garantir tratamento isonômico, seja dos terminais portuários do complexo portuário, seja dos armadores.

O segundo aspecto refere-se à proposta de definição alternativa do mercado relevante na dimensão geográfica, que, em linhas gerais, torna a delimitação mais ampla do que foi apresentada pela NOTA TÉCNICA Nº 45/2021/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL. A proposta em questão, que representa uma das etapas do método desenvolvido nos “Estudos Técnicos de Fundamentação e Convergência Metodológica do SSE”, a partir de base de dados públicas, permitiria “(...) *identificar claramente como se deu a competição por mercados de cargas containerizadas nos últimos anos, conseguindo atualizar a referida decisão do CADE de 2017.*”.

Com relação ao primeiro tópico de preocupações trazido do processo de consulta pública, foram realizados ajustes nos documentos jurídicos do certame de modo a: (i) assegurar a participação social na elaboração do REP original e suas atualizações; (ii) dispor a regulação contratual de estrutura de incentivos para que a concessionária desempenhe o gerenciamento do tráfego de embarcações de forma eficiente e não discriminatória em relação aos usuários; e (iii) evitar que as campanhas de dragagem, de implantação ou manutenção, afetem a boa gestão do tráfego de embarcações ao porto organizado.

No que se refere ao segundo tópico, na avaliação da EPL, a proposta alternativa de definição de mercado relevante geográfico para terminais portuários tem o potencial de contribuir para o debate, não somente de carga containerizada. Esta empresa entende que o método parte da seguinte perspectiva: quais as opções de portos para o embarcador de um contêiner de uma determinada unidade federativa (“UF”)? Note-se que a unidade a ter seu fluxo avaliado entre o polo produtor / consumidor e o porto de destino / origem é o contêiner e não o grupo de produtos transportado por contêineres. A partir dessa perspectiva, por meio de análise quantitativa do que foi efetivamente movimentado, o método alcança uma região de influência para carga containerizada no porto de referência, no caso Itajaí, identificando as UFs que compõem essa região de influência, com a correspondente ponderação do volume de carga que cada UF envia ao porto de referência.

Na opinião da EPL, a proposta mostra-se adequada para retratar como foram feitos os fluxos entre o polo produtor / consumidor e o porto de destino / origem, quando se quer compreender os portos efetivamente escolhidos pelos

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

embarcadores. Todavia, não se pode perder de vista que a delimitação de mercado relevante, seja na dimensão produto, seja na dimensão geográfica, deve se pautar, mesmo que de forma intuitiva, no Teste do Monopolista Hipotético (“TMH”)<sup>15</sup>. O racional do TMH é avaliar a reação do consumidor a hipotético aumento de preços, a partir da substituíbilidade pela ótica da demanda por parte dos clientes. A variável preço pago pelo embarcador que comporá o seu custo logístico total, o que inclui o portuário, é relevante para essa decisão, porém não necessariamente será a principal, haja vista o fato de o embarcador buscar que o porto escolhido tenha a linha de contêineres que lhe atenda, como será debatido na Seção 3.3.2<sup>16</sup>.

Nesse cenário, apesar de ser interessante saber a composição da região de influência de um determinado porto por UF, com as correspondentes proporções por UF, de acordo com as cargas efetivamente movimentadas – como propõe o método alternativo, para a delimitação de mercados relevantes geográficos, é mais significativo conhecer as opções de quais portos um embarcador de uma dada UF – ou recorte geográfico mais restrito – tem a sua disposição, quando há competição entre portos, para tomar uma decisão seja com base em custos logísticos totais, seja em outra variável não explicada por custos logísticos. O conhecimento dessas opções permite avaliar, de alguma forma, a substituíbilidade pela ótica da demanda, que, por conseguinte, a racionalidade do TMH.

No entendimento da EPL, não está claro se a proposta alternativa de mercado relevante geográfico apresentada permite apreciar a substituíbilidade pela ótica da demanda para os embarcadores de contêineres, motivo pelo qual, pelo menos para a avaliação deste caso concreto, ela não será adotada.

### 3. Caracterização do ativo e considerações sobre a cadeia Produtiva afeta ao terminal

#### 3.1. Caracterização do empreendimento

Nos termos da modelagem prevista para o empreendimento, a desestatização do Porto de Itajaí consiste na concessão do referido porto organizado para o desempenho por parte da concessionária de algumas funções de administração do porto, conforme disposto na Lei nº 12.815/2013. Ademais, nos termos do modelo, cabe ainda ao titular da concessão realizar a operação portuária, via execução direta ou por meio de operador portuário pré-qualificado. Dessa forma, diferentemente do sistema *landlord port* verificado na maior parte dos portos organizados brasileiros, o modelo proposto prevê que um mesmo agente econômico explore não somente parte da administração do porto, o que inclui a gestão da infraestrutura de acesso aquaviário compartilhada entre o porto organizado e os TUPs do complexo portuário, mas também o terminal de contêineres, que representa o perfil de carga de vocação do porto organizado de Itajaí.

Além da vocação para carga containerizada do referido porto - que, de acordo com o PDZ do porto, responde por 98% de sua movimentação<sup>17</sup>, há outros fatores que motivaram a escolha do modelo. Um deles é o fato de quase a totalidade das operações portuárias no porto organizado serem executadas por um único agente econômico – a atual arrendatária APMT Itajaí. Além disso, dadas as atuais limitações de área do Porto de Itajaí, que, compete com o crescimento urbano municipal em suas áreas limítrofes, faz-se necessária a ocupação integrada de áreas para que o

---

<sup>15</sup> De acordo com o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal (“GuiAH”) do Cade, o TMH: “(...) é empregado para auxiliar na definição do MR equiparando-o ao menor grupo de produtos e à menor área geográfica necessária para que um ofertante único hipotético esteja em condições de impor um SSNIP (small but significant and non-transitory increase in price, sigla em inglês para “pequeno porém significativo e não transitório”).

<sup>16</sup> Dinâmicas de mercado também abordada abordadas no Guia AIC-TP.

<sup>17</sup> Fonte: Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Itajaí – PDZPI/2019 – Revisão 06\*, p. 293. Disponível em: <https://www.portoitajai.com.br/download.php?id=302> – acesso em 14/06/2022.

**Seção B1 – Análise Concorrencial**

porto possa abrigar um único terminal portuário de contêineres de porte eficiente, segundo a literatura<sup>18</sup>. Por fim, entende-se que o terminal de contêineres do Porto de Itajaí encontra-se inserido em um ambiente concorrencial competitivo, cujo mercado relevante geográfico definido para o caso – conforme será exposta na Seção 4.1 – contempla outros dois terminais, de porte eficiente, e explorados no regime de TUP.

Por todo o exposto, a desestatização do Porto de Itajaí possui um modelo regulatório específico, aderente à realidade desse porto organizado.

Nos termos da Seção C – Engenharia, a área do Porto de Itajaí, quando alcançar sua plena capacidade operacional, a partir do 10º ano de contrato, contará com 3 berços aptos a operar mix de embarcações até a classe New Panamax, 8 Portainers (STS) com alcance até 24ª fileira de contêineres no navio-tipo previsto, e com capacidade operacional para no mínimo 1,5 milhões TEU/ano, quando alcançar a plena capacidade do projeto, conforme layout a seguir:



**Figura 1 - Imagem aérea do TP Itajaí.**  
Fonte: Elaboração própria.

**3.2. Considerações sobre a cadeia produtiva afeta ao terminal**

O item 2 da Seção B - Estudo de Mercado apresenta não somente um panorama geral do mercado de carga containerizada, mas também das características dos grupos de produtos movimentados no Complexo Portuário de Itajaí. Em complemento às informações trazidas no referido item, para fins da presente análise concorrencial, faz-se necessário trazer à tona as seguintes características do mercado e da cadeia produtiva dos produtos movimentados por contêineres:

- a) os usuários dos terminais portuários podem ser divididos em duas categorias: (i) os embarcadores, que definem a logística de transporte das cargas containerizadas, o que inclui a definição dos portos – terminais

<sup>18</sup> Conforme será debatido na Seção 3.3.1.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

portuários – em função das linhas de navegação que atendam o trajeto origem e destino da carga; e (ii) os armadores, que definem quais portos – terminais portuários – integrarão suas linhas de navegação, a depender da atratividade de carga de cada porto;

- b) armadores que transportam contêineres realizam serviço conhecido como *liner* – linhas de navegação, de frequência regular, isto é, com rotas pré-determinadas e frequentes de portos e terminais portuários realizadas pelas companhias de navegação, diferentemente dos armadores que atendem aos demais perfis de carga que praticam o serviço *tramp*, transporte de cargas sob demanda do embarcador - ou seu representante, sem frequência regular;
- c) os serviços *liner* se organizam em serviços – ou rotas de serviço, nos termos dos precedentes do Cade, entre regiões de relevante comércio internacional, sendo a região que abrange o Complexo Portuário de Itajaí e a costa brasileira denominada Costa Leste da América do Sul – *East Cost of South America* (“ECSA”);
- d) quanto à operação portuária de contêineres, esta pode ser classificada segundo a atividade prestada de movimentação e armazenagem de cargas, a serem avaliadas ora como mercados distintos, ora como um único mercado, de acordo com os precedentes do Cade<sup>19</sup>;
- e) sobre a armazenagem de carga contêinerizada, as mercadorias importadas são submetidas ao despacho aduaneiro o que demanda sua permanência em locais ou recintos alfandegados, seja em terminais portuários na zona primária, seja em recintos alfandegados de uso público na zona secundária, a exemplo da Estação Aduaneira de Interior (“EADI”) e dos Centro de Logística Integrada Aduaneira (“CLIAS”)<sup>20</sup>;
- f) os contêineres para exportação, por sua vez, podem dispensar a obrigatoriedade de armazenagem em locais ou recintos alfandegados ao passar pelo procedimento de despacho, utilizando-se dos Recintos Especiais para Despacho Aduaneiro de Exportação (“Redex”), inclusive no estabelecimento do exportador<sup>22</sup>;
- g) os terminais portuários podem ser classificados como: (i) molhados, necessariamente localizados em área na zona primária aduaneira, com condições operacionais de realizar movimentação de contêineres da embarcação para o cais – e vice-versa, além de explorar a atividade de armazenagem alfandegada e serviços acessórios; e (ii) secos, podem estar localizados na zona primária aduaneira, contudo sem condições operacionais de a movimentação de contêineres da embarcação para o cais – e vice-versa, concentrando suas atividades na armazenagem de contêineres e serviços acessórios;
- h) no que se refere a verticalizações nessa cadeia produtiva, os armadores de contêineres realizam na atualidade uma série de integrações verticais, alcançando inclusive o serviço porta-a-porta, sendo a verticalização com terminais portuários uma das possibilidades de integração mais modestas frente as demais opções<sup>23</sup>.

### 3.3. Funcionamento do mercado – terminais portuários

#### 3.3.1. Porte dos terminais portuários

Um dos critérios de escolha da modelagem do empreendimento objeto desta análise é a competição entre os terminais no mercado relevante geográfico. Como será visto na Seção 4.1, o terminal de contêineres do Porto de Itajaí, atualmente explorado pela APMT Itajaí, desde a entrada em operação de seus atuais rivais – Portonave, em 2007, e Itapoá, em 2011, tem perdido competitividade, evidenciada pela queda da participação de mercado desse *player* no tempo, como será demonstrado na Seção 5.1.1. A variável competitividade relaciona-se diretamente com a porte do terminal - ou escala mínima viável para terminais demandados pelos clientes armadores de contêineres na atualidade.

---

<sup>19</sup> Fonte: Cade. Cadernos Cade – Mercados de Serviços Portuários. Brasília, 2017.

<sup>20</sup> Fonte: Fazcomex – disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/zona-primaria-e-zona-secundaria-o-que-sao/> - acesso em 17/11/2021.

<sup>21</sup> Fonte: Cade. Cadernos do Cade: Mercado de transporte marítimo de contêineres, 2018.

<sup>22</sup> Fonte: Cade. Cadernos do Cade: Mercado de transporte marítimo de contêineres, 2018.

<sup>23</sup> Fonte: Langen, de P. W. Vertical integration and concentration in container logistics; Policy challenges for granting container terminal concessions. Ports & Logistics Advisory, March 2021.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

Este estudo parte de duas referências na literatura para dimensionar terminais de contêineres de porte eficiente. A primeira é a de Langen (2021). Segundo o autor, de acordo com trabalhos acadêmicos e dados sobre o número e tamanho dos terminais de contêineres dos principais portos do mundo, terminais de porte eficiente para a movimentação de contêineres para terminais de águas profundas – “*deepsea terminals*” possuem capacidade dinâmica a partir do limiar de escala mínima viável – conhecido na literatura pelo termo em inglês “*minimum economic scale*” (“MES”), de aproximadamente de 900 mil TEU/ano (Langen, 2021, p.2)<sup>24</sup>.

A segunda referência, proveniente da Associação Mundial de Infraestrutura de Transporte Aquaviário - *World Association for Waterborne Transport Infrastructure* (“PIANC”), indica que terminais dedicados à contêineres de grande porte são aqueles cuja capacidade alcança a partir de 750 mil TEU/ano. Para a referida associação, os terminais de contêineres têm a seguinte gradação: (i) pequeno porte, até 250 mil TEU/ano; e (ii) médio porte, entre 250 e 750 mil TEU/ano (Report PIANC nº 135 – 2014, p. 6).

### 3.3.2. Escolha de portos por embarcadores

Como colocado na Seção 3.2, os terminais portuários têm por usuários os armadores e os embarcadores. Nesta seção, serão avaliadas as escolhas dos embarcadores.

De acordo com Castro (2015)<sup>25</sup>, os embarcadores apenas enxergam como opções de terminais portuários aqueles servidos pelas linhas de navegação que satisfaçam o trajeto de origem / destino de suas cargas. Situação análoga acontece para cargas que necessitam de serviços acessórios específicos, como carga refrigerada. Tais elementos, segundo a autora, limitam a substituíbilidade entre portos – e terminais portuários – para a movimentação e armazenagem de contêineres.

Além dessa condicionante na escolha de portos, Langen (2007)<sup>26</sup> afirma que o custo no transporte é um critério importante, porém não decisivo para embarcadores. Na mesma linha, Castro (2015)<sup>27</sup>, em revisão bibliográfica sobre os critérios de escolha de portos por embarcadores, aponta como critérios chave para escolha do embarcador o nível de serviço e o custo logístico, tendo a prevalência do primeiro sobre o segundo. Para a autora, há situações em que embarcadores aceitam custo logístico mais alto para nível de serviço superior. Outros fatores que afetam a decisão de embarcadores são existência de acordos comerciais específicos e benefícios fiscais (Neowise e outros, 2021)<sup>28</sup>.

O seguinte posicionamento da OCDE (2011)<sup>29</sup> sintetiza o debate de escolha de portos por embarcadores<sup>30</sup>:

*“(...) a demanda dos consumidores por serviços portuários deriva da demanda pelo transporte de bens da sua origem ao destino final. Os portos em si não tendem a ser a origem ou destino final das mercadorias. Portanto,*

---

<sup>24</sup> Fonte: Langen, de P. W. Vertical integration and concentration in container logistics; Policy challenges for granting container terminal concessions. Ports & Logistics Advisory, March 2021.

<sup>25</sup> Fonte: CASTRO, Ana Beatriz de Oliveira. Análise Crítica e Métodos para Avaliação da Competição Portuária entre Terminais de Contêineres. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo Departamento de Engenharia Naval e Oceânica. São Paulo, 2015.

<sup>26</sup> Langen, de, P. W. (2007). Port competition and selection in contestable hinterlands: the case of Austria. European Journal of Transport and Infrastructure Research, 7(1), 1-14.

<sup>27</sup> Fonte: CASTRO, Ana Beatriz de Oliveira. Análise Crítica e Métodos para Avaliação da Competição Portuária entre Terminais de Contêineres. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo Departamento de Engenharia Naval e Oceânica. São Paulo, 2015.

<sup>28</sup> Neowise e outros. Estudos Técnicos de Fundamentação e Convergência Metodológica do SSE, 2021.

<sup>29</sup> Fonte: OCDE. OECD. (2011). Policy Roundtables: Competition in Ports and Port Services, 2011.

<sup>30</sup> Tradução livre de: “(...) customers’ demand for port services is derived from the demand for transportation of goods from initial origin to final destination. Neither the initial origin nor the final destinations tend to be ports themselves. Therefore, customers may in principle choose between different ports to meet their overall transportation requirements.” (OCDE, 2011).

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

*os consumidores podem em princípio escolher entre diferentes portos para atingir seus requisitos totais de transporte.”*

Os mencionados “requisitos totais de transporte”, (i) existência das linhas de navegação que atendam a origem / destino das mercadorias dos embarcadores, (ii) nível de serviço e (iii) custo logístico total - em ordem decrescente de importância – representam os direcionadores da escolha de terminais portuários por embarcadores.

### 3.3.3. Escolha e contratação de terminais portuários por armadores

Com base em teste de mercado feito junto a armadores<sup>31</sup>, de uma maneira geral, os principais critérios para a escolha de terminais portuários utilizados por parte dos transportadores marítimos regulares de contêineres são: (i) preço; (ii) infraestrutura – capacidade física; e (iii) eficiência – nível de serviço. Dentre esses critérios, registre-se que o preço não consta como principal critério de escolha para a maior parte dos armadores<sup>32</sup>. Em casos de *Vessel Sharing Agreement* (“VSA”)<sup>33</sup>, no qual os terminais portuários a serem escalados são decididos conjuntamente pelos participantes do acordo, a maior parte dos armadores indicou que os critérios para a escolha de terminais nos VSAs são predominantemente semelhantes aos critérios utilizados na escolha individual<sup>34</sup>. Dessa forma, os quesitos de preço, infraestrutura e eficiência, não sendo o preço o critério central, representam os direcionadores de escolha de terminais portuários em VSAs.

De uma maneira geral, os contratos dos transportadores regulares de contêineres com os terminais portuários são feitos para toda a empresa e não por serviço<sup>35</sup> e o prazos desses contratos podem ser de até 2 anos ou de 2 a 4 anos, de acordo com o teste de mercado<sup>36</sup>.

### 3.3.4. Poder de barganha das partes

Outro aspecto do funcionamento de mercado que merece ser abordado é o poder de cada uma das partes, transporte marítimo regular de contêineres e terminais portuários, na negociação dos contratos de prestação de serviço de movimentação de contêineres em terminais portuários quanto às condições de prazo, preço e/ou qualidade da prestação de serviço.

Em regra, os armadores de contêineres possuem maior poder de barganha do que os terminais portuários. O motivo para tanto se deve ao fato de os transportadores marítimos regulares de contêineres serem *players* globais ou ligados a grupos econômicos com atuação multinacional, sofisticados, com amplo acesso ao mercado de capitais internacional, que detém o controle da demanda dos terminais portuários. Com relação ao controle da demanda, parte-se da perspectiva de que o foco das atividades econômicas em análise, transporte marítimo regular de contêineres e serviço de movimentação de cargas em terminais portuários, é o transporte da carga, sendo a atividade mais representativa o frete marítimo. O seguinte posicionamento da Maersk em autos do Cade<sup>37</sup> ilustra esse entendimento:

---

<sup>31</sup> Teste de mercado realizado com armadores no âmbito da análise concorrencial da área STS10 submetido ao processo de consulta e audiência pública – Audiência Pública Antaq nº 06/2022, por intermédio de questionário enviado por e-mail, entre 25/10/2021 e 16/11/2021.

<sup>32</sup> Somente 1 de 6 armadores indicaram o preço praticado pelo terminal portuário como o principal critério de escolha de seus terminais fornecedores.

<sup>33</sup> Conceito a ser explicado na [Seção 5.2](#).

<sup>34</sup> 3 de 5 respostas válidas de armadores indicam que os critérios de escolha individual de terminais por armadores predominam para a escolha do VSAs.

<sup>35</sup> 5 de 6 armadores afirmaram que os contratos são feitos para toda a empresa e não por serviço.

<sup>36</sup> Para 4 de 6 armadores, o prazo dos contratos é de 2 a 4 anos, enquanto que para 2 de 6 armadores o prazo é entre 2 a 4 anos.

<sup>37</sup> Inquérito Administrativo nº 08700.003945/2020-50 (SEI Cade nº 0948314).

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

*“28. Com efeito, se a qualidade dos serviços prestados pelos terminais portuários contratados pela Maersk Line deixa a desejar, é a sua própria reputação que fica prejudicada junto a seus clientes. A estratégia da Maersk Line de investir em terminais portuários lhe confere um maior controle, portanto, sobre a qualidade dos serviços prestados, conferindo não apenas a ela, mas a todas as outras linhas de navegação que se utilizam dos serviços de tais terminais, uma maior confiabilidade, operações mais rápidas, e imprimindo uma maior eficiência ao mercado como um todo.”*

Com base na manifestação transcrita acima da Maersk, verifica-se outro indicativo do maior poder de barganha dos armadores de contêineres em relação aos operadores de terminais portuários: o processo de verticalização das atividades dessas companhias de navegação para outros segmentos da cadeia logística global, o que inclui não somente terminais portuários, mas também transporte intermodal, terminais terrestres, armazéns, outros serviços logísticos e serviço porta-a-porta. O movimento de verticalização por parte dos transportadores de contêineres busca prover serviços integrados aos clientes e gerar maior valor à companhia. O próprio Grupo Maersk, que atualmente tem 80% de seu faturamento proveniente do transporte de contêineres, busca alcançar um equilíbrio no faturamento de 50-50% entre serviços “no mar” e “fora do mar” – “*ocean and non-ocean services*” – nos próximos anos (UNCTAD, 2019, p. 14).

Não obstante, as condições conjunturais de oferta e demanda do mercado impactam no poder de barganha entre as partes, podendo trazer equilíbrios circunstanciais diferentes do resultado esperado. O momento atual – maio a junho de 2022, ainda afetado pelos impactos da pandemia de coronavírus no comércio internacional, é um exemplo. De acordo com teste de mercado com armadores de contêineres feito recentemente – outubro e novembro de 2021 – relativos ao Porto de Santos, há o entendimento de que o poder de barganha dos transportadores marítimos regulares de contêineres frente aos terminais portuários é de baixo para médio, ao mesmo tempo em que são relatados aumento de preços por parte dos terminais portuários. Tais constatações apontam que, na atual conjuntura, os terminais portuários em Santos encontram-se em melhor situação para negociar a seu favor contratos junto a armadores de contêineres do que geralmente o fazem<sup>38</sup>.

Diante do quadro apresentado, deve-se atentar que, embora em conjunturas específicas os terminais portuários ampliem seu poder de barganha frente aos armadores de contêineres, como na atualidade, a força dos transportadores de contêineres tende a predominar. Isso porque, no limite, o armador desenvolve seu terminal, haja vista os exemplos no mercado brasileiro, como: (i) Portonave, com a participação da Terminal Investment Limited (“TIL”), do grupo MSC – em operação desde 2007; (ii) Itapoá, com a participação do grupo Hamburg-Sud, mais adiante adquirido pelo grupo Maersk, – em operação desde 2011; e (iii) Brasil Terminais Portuários (“BTP”), no Porto de Santos, joint-venture entre APM Terminals, do Grupo Maersk, e TIL.

### 3.4. Funcionamento do mercado - armadores de contêineres

O mercado de transporte marítimo regular de contêineres no mundo passa atualmente por um processo de consolidação, em busca de ganhos de escala e rentabilidade. De acordo com a UNCTAD (2019, p. 16), a participação de mercado dos 10 maiores armadores de contêineres globais passou de 68% em 2014 para 90% em 2019, enquanto a capacidade instalada cresceu no mesmo período de 55 para 96 milhões de TEU/ano nas 3 maiores rotas de serviço entre Ocidente e Oriente. Tal movimento é resultado do seguinte racional: o excesso de capacidade nas frotas dos armadores levou à redução dos preços dos fretes, afetando a rentabilidade dessas empresas e, conseqüentemente,

---

<sup>38</sup> Teste de mercado realizado com armadores no âmbito da análise concorrencial da área STS10 submetido ao processo de consulta e audiência pública – Audiência Pública Antaq nº 06/2022, por intermédio de questionário enviado por e-mail, entre 25/10/2021 e 16/11/2021.

**Seção B1 – Análise Concorrencial**

impulsionando processos de fusões e aquisições, verticalizações e mudanças nos padrões de capacidade (UNCTAD, 2020, p. 48)<sup>39, 40</sup>.

Observa-se que esse mercado tem forte tendência à concentração horizontal. Historicamente, os armadores possuíam acordos de cooperação entre si, isentos da incidência de lei antitruste nos principais países atuantes no comércio internacional. A partir dos Anos 90, a situação passa a se alterar, com a contestação dessas isenções, especialmente na Europa, e se inicia o ciclo das alianças estratégicas e dos consórcios. Assim, as empresas de navegação buscam realizar arranjos cooperativos entre si para a operação conjunta das frotas e a repartição de espaço nos navios, nos quais se destacam três arranjos:

- a) *“Slot Charter Agreement”* (“SCA”), prevê o aluguel de espaços que estão ociosos no navio de um concorrente em determinada rota, sem que o locatário tenha necessidade de operar um navio próprio, de modo que o operador do navio decide unilateralmente os portos a serem atendidos e a frequência das viagens, arcando com todos os custos operacionais (Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE - AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In, p. 96-97); e
- b) *“Vessel Sharing Agreement”* (“VSA”), empresas participantes contribuam com navios próprios para operar determinada rota e, em troca, recebam parte dos slots de cada navio que opera no VSA, na mesma proporção da capacidade contribuída em relação à capacidade total do VSA (Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE - AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In, p. 93)

As principais alianças estratégicas globais entre armadores de contêineres são as seguintes:



**Figura 2 - Alianças estratégicas globais entre armadores de contêineres (2020)**

Fonte: Abratec, 2020.

Com relação à representatividade de dessas alianças no mercado global na atualidade, nota-se que os principais armadores do mundo se encontram reunidos em alianças, nos seguintes termos:

<sup>39</sup> UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. Review of Maritime Transport 2019. 31 January 2020.

<sup>40</sup> Ressalte-se que o referido racional é válido integralmente até o início dos efeitos do período de pandemia do coronavírus no transporte marítimo internacional de contêineres.

Seção B1 – Análise Concorrencial

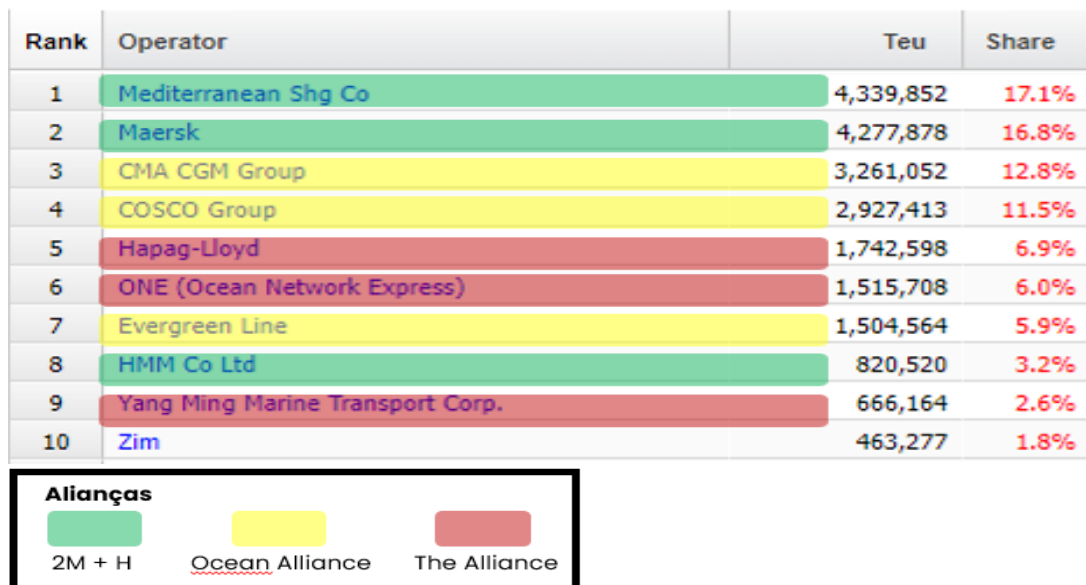


Figura 3 – Market share dos principais armadores globais de contêineres em capacidade de frota em TEU (posição de 13/04/2022) com identificação das alianças as quais eles pertencem

Fonte: Elaboração interna, com base em dados Alphaliner TOP 100.

Nos últimos anos, os seguintes processos de fusões e aquisições tiveram impacto no mercado de transporte marítimo regular de contêineres na ECSA, que atende a costa brasileira e, conseqüentemente, os portos do mercado relevante do caso - a serem definidos na Seção 4. São elas: (i) aquisição do grupo Hamburg-Sud, o que inclui a Aliança Navegação – doravante denominada Aliança – no segmento de cabotagem, pelo grupo Maersk, em setembro de 2017; (ii) alienação da Mercosul Line do grupo Maersk para o grupo CMA-CGM, em outubro de 2017; e (iii) aquisição da Log-In pela MSC, em maio de 2022<sup>41</sup>.

Além desses três processos de fusões e aquisições representativos, uma série de VSAs com impactos nas rotas que incluem portos brasileiros foram firmados, sendo os mais recentes<sup>42</sup>:

AC nº	Partes	Rota	Aprovação pelo Cade
08700.007143/2021-08	CMA-CGM e COSCO	ECSA - Golfo dos Estados Unidos da América ("EUA")	12/01/2022
08700.002610/2021-03	CMA-CGM; COSCO; Evergreen e PIL	ECSA - Ásia	20/09/2021
08700.006446/2020-14	MSC e ONE	ECSA – América Central e Caribe	08/01/2021
08700.005648/2020-49	MSC, Hapag-Lloyd e ONE	ECSA - Ásia	29/12/2020
08700.002724/2020-64	Maersk e MSC	ECSA – Estados Unidos da América ("EUA") e Golfo do México	08/10/2020

Quadro 1 - VSAs com impacto na ECSA aprovados recentemente pelo Cade

Fonte: Elaboração interna, com base em dados do Cade.

<sup>41</sup> Datas das operações referem-se às datas de aprovação pelo Cade.

<sup>42</sup> De acordo com a ferramenta "Busca de Jurisprudência" do sítio eletrônico do Cade. Disponível em: <https://jurisprudencia.cade.gov.br/pesquisa> - acesso em: 20/06/2022.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

Cabe registrar que, por força da legislação antitruste, todos os acordos entre armadores na modalidade VSAs com impactos no mercado brasileiro passam pela análise de controle de estruturas feita pelo Cade. Em que pesem os movimentos globais de concentração e formação de alianças estratégicas entre armadores de contêineres no âmbito global e de verticalização com a operação de terminais portuários, até o momento – referência de 20/06/2022, a autoridade antitruste nacional ainda não reprovou ou aplicou remédios, estruturais ou comportamentais, às operações de VSAs ou aos terminais portuários verticalmente integrados aos grupos econômicos de armadores signatários dos referidos acordos.

Outro ponto que merece ser destacado é o fato dos armadores que realizam navegação de longo curso, grandes *players* globais, possuem restrições legais e regulatórias para explorar navegação de cabotagem<sup>43</sup>. Uma consequência dessa medida, é o fato de 3 dos 3 armadores de cabotagem de contêineres representativos no país pertencerem a grandes grupos econômicos de armadores globais: (i) a Aliança, do grupo Maersk; e (ii) a Mercosul Line, do grupo CMA-CGM; e (iii) a Log-In, do grupo MSC, recentemente aprovada.

### 4. Definição de Mercado Relevante (“MR”)

Para o presente caso, faz-se necessária a definição de mercados relevantes (“MRs”) referentes aos seguintes segmentos: (i) terminais portuários; (ii) linhas de navegação para contêineres; e (iii) infraestrutura de acesso aquaviário.

#### 4.1. Mercado de terminais portuários

##### 4.1.1. Considerações iniciais

Antes de se avaliar as motivações e a definição de mercado relevante para o mercado de terminais portuários, oportuno esclarecer que a tal definição não se confunde com a alocação de cargas da demanda macro – item 4.1 da Seção B deste EVTEA - para os Complexo Portuário de Itajaí. De acordo a metodologia adotada nos instrumentos de planejamento do setor portuário nacional<sup>44</sup>, que embasa a alocação das demandas macro para o Complexo Portuário de Itajaí: (i) parte -se da previsão de demanda nacional para a movimentação de contêineres em portos brasileiros no período da outorga; (ii) é feita separadamente para cada complexo portuário, com base em clusters portuários<sup>45</sup> estabelecidos aprioristicamente na metodologia disposta no Plano Nacional de Logística Portuária (“PNLP”); e (iii) a divisão da demanda nacional da carga em clusters portuários orienta-se, dentre outros aspectos, pelo menor custo logístico do trajeto entre o cluster e o polo de origem / destino da carga, observado o histórico de movimentação e estipulada uma taxa de variação – crescimento - da demanda no futuro.

Assim, a alocação das demandas macro constitui-se no cenário base de atração de cargas para cada complexo portuário por perfis de cargas. Tal abordagem mostra-se adequada à finalidade do planejamento portuário nacional. Por conseguinte, permite o nexo entre o referido planejamento e a previsão de demanda macro de cada estudo de outorga de terminal portuário.

---

<sup>43</sup> Nos termos da Lei nº 9432/1997.

<sup>44</sup> Dispostos na Portaria MInfra nº 61/2020.

<sup>45</sup> Os clusters portuários são: “(...) conjuntos de portos e terminais privados geograficamente próximos entre si. Essa premissa foi adotada devido à semelhança de custos logísticos que incide entre portos próximos geograficamente, fazendo com que a decisão do embarcador seja definida por questões operacionais e nível de serviço oferecido pelas instalações portuárias, possibilitando que a carga migre entre terminais devido a questões concorrenciais” (Brasil, 2020, p. 15).

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

Contudo, pela ótica concorrencial, os clusters portuários definidos no PNL e que incidem nos demais instrumentos de planejamento não se mostram aderentes ao conceito de mercado relevante geográfico, consagrado na análise antitruste. Isso porque, os clusters portuários são definidos de forma estanque para todos os perfis de carga movimentados no porto, enquanto o conceito de mercado relevante geográfico exige flexibilidade para a delimitação geográfica do mercado em um caso concreto, respeitando as características de cada cadeia produtiva e os contextos de mercado avaliados no momento da análise.

Nessa linha, em que pese a abordagem de clusters portuários permanecer válida e coerente para a definição da demanda macro dos EVTEAs de terminais portuários, deve-se reconhecer que ele não capta de forma tecnicamente adequada o aspecto dinâmico da competição entre os complexos portuários e seus correspondentes terminais portuários para os grupos de produtos objeto dos casos concretos, pelos quesitos de preço e níveis de serviço

### 4.1.2. Avaliação do caso concreto

Na avaliação realizada na NOTA TÉCNICA Nº 45/2021/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL, a EPL valeu-se da análise feita pelo Cade, no AC nº 08700.002350/2017-81 – AC Maersk – Hamburg-Sud, de 2017, para estabelecer naquela oportunidade o mercado relevante do presente caso como: serviços de movimentação em terminais portuários de contêineres nos portos de Itajaí/SC, Itapoá/SC e Navegantes/SC.

No que se refere à dimensão produto, na análise do AC Maersk – Hamburg-Sud, o Cade definiu a movimentação de contêineres como um mercado, enquanto para a armazenagem alfandegada, a autoridade antitruste não prosseguiu com a análise por conta de características do caso concreto<sup>46</sup>.

Já o argumento utilizado pelo Cade à época para a dimensão geográfica de mercado relevante, valeu-se de teste de mercado junto a usuários embarcadores, nos seguintes termos:

*"108. Em pesquisa ao mercado, esta SG oficiou empresas clientes dos operadores terminais nos portos de Itajaí e Itapoá e verificou quais outros portos elas considerariam alternativas viáveis para atender suas demandas. As oficiadas (acesso restrito) consideraram o porto de Navegantes como possível substituto aos portos de Itapoá e Itajaí. (...)*

*109. Em suma, a maioria os clientes consideraram apenas o porto de Navegantes uma alternativa razoável para o redirecionamento de suas demandas. Apenas excepcionalmente admitiram outros portos de Santa Catarina (Imbituba e São Francisco do Sul) ou o porto de Paranaguá/PR, como possíveis substitutos." (Anexo do PARECER Nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE, p. 26)*

Pontue-se que o Cade, recentemente, em 2022, ao ter de avaliar o mercado relevante no qual o terminal da Portonave encontrava-se incluído, no AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In, alcançou definição semelhante de mercado relevante do AC Maersk – Hamburg-Sud<sup>47</sup>: movimentação de contêineres em terminais portuários nos portos de Itajaí, Navegantes e Itapoá. Note-se que, pelo aspecto geográfico, os “portos” listados correspondem, na classificação do PNL, aos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul.

---

<sup>46</sup> “60. Frente a estas informações, conclui-se que não há um cenário concorrencial em evidência entre as partes no mercado de armazenagem na presente Operação. Desta sorte, a SG não prosseguirá na definição do mercado relevante geográfico de armazenagem alfandegária, assim como não será necessário tecer análises de poder de mercado relativamente a esta atividade.” (PARECER Nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE, p. 15)

<sup>47</sup> A diferença identificada foi a criação de um cenário ampliado de MR geográfico, contemplando a totalidade de terminais portuários do Estado de Santa Catarina, conforme Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE, p. 45.

## Seção B1 – Análise Concorrencial

Convém registrar que ambos os casos consideraram apenas o mercado de movimentação de contêineres em terminais, não prosseguindo com a avaliação de armazenagem alfandegada. Dessa forma, nota-se que os precedentes não emitiram juízo se os mercados de movimentação e armazenagem de carga containerizada deveriam ser interpretados como um único mercado ou como mercados separados, opções válidas, nos termos dos precedentes do Cade.

Para o caso concreto, considerando que o mercado de terminais molhados – que realizam movimentação e armazenagem de cargas provenientes de transporte aquaviário - apresentam somente três prestadores de serviço, enquanto o mercado de terminais secos – que apenas realizam armazenagem – possuíam, pelo menos, nove prestadores de serviços em 2020 – os três terminais molhados e outros seis portos secos e CLIA<sup>48</sup>, observa-se que o mercado de terminais portuários molhados é indiscutivelmente mais restrito do que o de terminais secos. Por ser mais restrito, entende-se que o mercado de terminais molhados deva ser o objeto da avaliação concorrencial, que será expresso pelo termo mercado de terminais portuários de contêineres.

Dessa forma e considerando os precedentes do Cade para avaliação do caso concreto dos terminais portuários dedicados à operação de contêineres na região, define-se como MR:

- mercado de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul.

### 4.2. Mercado de linhas de navegação para contêineres

Com base nos precedentes do Cade sobre o tema, o mercado relevante na dimensão produto para esse segmento é o de transporte marítimo regular de contêineres. Os motivos para tal delimitação residem em características específicas dos contêineres, tais como: (i) facilidade para integração com transporte terrestre - rodoviário ou ferroviário; (ii) poderem ser lacrados e abertos para conferência aduaneira em estações localizadas no interior do país, fora da zona portuária; e (iii) poderem ser higienizados e “estufados” – carregados - pelos próprios donos da carga - embarcadores, no local de suas empresas (Cade, 2018).

Quanto à dimensão geográfica, com base nos precedentes do Cade sobre o tema, o mercado relevante geográfico para transporte marítimo regular de contêineres é rota de serviço. Como colocado na Seção 2.2, tais rotas são estabelecidas entre regiões relevantes comércio internacional, sendo a região que abrange os complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul e a costa brasileira a ECSA. Para o Cade, as rotas de serviço podem ser segmentadas, de acordo com a complexidade do caso, em rotas de importação e de exportação.

De acordo com a avaliação do Cade no AC Maersk – Hamburg Sud, as rotas de linhas de contêineres que atendem a ECSA são as seguintes:

Rotas do Brasil (ECSA) - Exportações e Importações
1. CAM/CAR (América Central e Caribe)
2. FEA (Ásia Oriental)
3. ISC (Subcontinente Indiano)
4. MEA (Oriente Médio)
5. MED (Mediterrâneo)

<sup>48</sup> A relação dos terminais secos que atendem aos terminais molhados de Itajaí, Navegantes e Itapoá é a seguinte: (i) CLIA Multilog (Itajaí); (ii) CLIA Localfrio (Itajaí); (iii) CLIA Forte Distribuição (Itajaí); (iv) CLIA Conexão Marítima (Itajaí); (v) Porto Seco Brasfrigo (Itajaí); (vi) CLIA Fastcargo (São Francisco do Sul). Fonte: Neowise e outros, 2021.

## Seção B1 – Análise Concorrencial

6. N.EUR (Norte da Europa)
7. Golfo dos Estados Unidos
8. Costa Leste da América do Norte
9. OCE (Oceania)
10. SAF (Costa Sul da África)
11. WCSA (Costa Oeste da América do Sul)
12. WAF (Costa Oeste da África)
13. EAF (Costa Leste da África)

**Quadro 2 - Rotas de linhas de contêineres que atendem a ECSA**

Fonte: Elaboração interna, com base em dados Cade.

Feita a contextualização das rotas de serviço, cabe colocar que, a abordagem deste mercado relevante para o presente caso se deve à avaliação de possíveis efeitos anticoncorrenciais provenientes de integração vertical com o mercado de terminais portuários, sobretudo a possibilidade de fechamento de mercado. Para tanto, com vistas a subsidiar a análise de possibilidade de fechamento de mercado, importa estabelecer a relevância dos *players* – armadores de contêineres - no mercado à montante ou à jusante afetado, o que não necessariamente corresponde às rotas de serviço, como nos precedentes do Cade. Tal entendimento calca-se na análise feita pelo Cade em 2017, no AC Maersk – Hamburg Sud, nos seguintes termos:

*“74. Tal abordagem (definição de mercado relevante geográfico como rotas de serviço no sentido importação e exportação), apesar de ser coerente para a análise de concentrações horizontais no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, não é suficiente quando a operação resulta também em integrações verticais. Mercados upstream ou downstream ao mercado de transporte de contêineres não necessariamente estão limitados a uma rota. Serviços de movimentação de carga em determinado terminal de contêineres, por exemplo, podem ser prestados para a mesma empresa em diversas rotas que utilizem aquele porto como escala.*

*75. Nesse caso, para a análise da possibilidade de fechamento de mercado, importa estabelecer a relevância das Requerentes no mercado de transporte marítimo regular de contêineres limitado, na dimensão geográfica, à área em que o mercado upstream/downstream é afetado, uma vez que a relevância dos players em determinada rota não é suficiente para ilustrar sua relevância como clientes de determinado mercado em uma localidade específica.*

*76. Nesse cenário, além da participação de mercado das Requerentes em cada sentido de cada rota em que já sobreposição horizontal, será verificada também a relevância das Requerentes nas seguintes localidades:*

- **Portos de Santa Catarina (Itajaí, Itapoá e Navegantes);”** (grifos EPL)

(Anexo ao Parecer nº26/2017/CGAA3/SGA1/SG/Cade, p. 18-19)

Pontue-se que posicionamento semelhante foi adotado pela autoridade antitruste nacional em 2022 na análise do AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In, quanto à definição da dimensão geográfica do mercado de armadores de contêineres para fins de avaliação de fechamento de mercado decorrente de integração vertical.

No presente caso, que tem por objeto averiguar a existência de preocupações concorrenciais da outorga do porto organizado de Itajaí, com a correspondente exploração de seu terminal de contêineres pela concessionária, a delimitação deste mercado relevante busca levantar as opções disponíveis aos clientes armadores no mercado de terminais portuários dedicados a contêineres. Ademais, segundo levantamento de outubro de 2020, dos 17 serviços de longo curso que atendem a ECSA, 12 deles atendem o complexo portuário de Itajaí, enquanto 7 deles atende ao

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

complexo portuário de São Francisco do Sul<sup>49</sup>, denotando a significativa abrangência de cobertura de linhas por parte dos prestadores de serviço do mercado à terminais portuários em tela.

Dessa forma, embora a referência das rotas de serviço - e correspondentes sentidos de exportação / importação – mostre-se adequada para a análise de concentrações horizontais no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, a representatividade do atendimento de cada armador nos terminais portuários que compõem o mercado relevante geográfico à jusante mostra-se a definição mais aderente à finalidade desta análise. Portanto, julga-se razoável delimitar o mercado relevante na dimensão geográfica para o caso como escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul.

Diante do exposto, o MR definido para este caso concreto, como integrado à montante ao de MR objeto da análise é:

- mercado transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul.

### 4.3. Mercado de infraestrutura de acesso aquaviário

Como retratado nas Seções 4.1 e 4.2, há uma integração vertical entre o mercado de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul – objeto desta análise, à jusante, e o mercado transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul, à montante. Não obstante, como colocado na Seção 3.1, o objeto da desestatização do Porto de Itajaí não compreende somente a outorga sobre o terminal de contêineres do porto organizado, mas também parte das funções de administração do porto, dentre as quais a da exploração da infraestrutura de seu acesso aquaviário. Tal infraestrutura, por sua vez, atende tanto o terminal do porto organizado, quanto os TUPs do complexo portuário de Itajaí, incluindo Portonave, rival do terminal objeto da outorga no mercado relevante.

Considerando que o acesso aquaviário ao complexo portuário de Itajaí representa infraestrutura essencial, seja para o novo outorgante do Porto de Itajaí, seja para Portonave - e para os demais TUPs do complexo - e que seu controle estará a cargo de um agente econômico que também atua no mercado de terminais portuários, a presente análise concorrencial deve avaliar o risco de a mencionada integração vertical levar a fechamento de mercado por parte da concessionária, em desfavor da rival Portonave e dos demais TUPs do complexo. Dessa forma, a atividade de exploração da infraestrutura de seu acesso aquaviário, para fins desta análise, deve ser equiparada a um mercado relevante.

Nos termos dos documentos jurídicos da licitação, dentre os serviços obrigatórios referentes à exploração da infraestrutura de seu acesso aquaviário, consta o de gerenciamento do tráfego de embarcações, de competência da concessionária. Tal serviço compreende minimamente as seguintes atividades a cargo da concessionária: (i) estabelecimento das regras de programação, operação e atracação de embarcações; (ii) autorização da entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto; e (iii) a operação do *Vessel Traffic Service* (VTS). Em que pese o serviço ser objeto de regulação por parte da Antaq durante a vigência do contrato, como previsto nos documentos jurídicos de certame, parece razoável que tal encargo contratual da concessionária deva ser avaliado com atenção, pela perspectiva concorrencial, previamente à licitação.

Para tanto, cabe definir, como verticalmente integrado à montante ao MR objeto da análise, de terminais portuários, o seguinte MR para este caso concreto:

---

<sup>49</sup> Fonte: Demarest e outros (2021).

Seção B1 – Análise Concorrencial

- mercado de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí.

5. Avaliação geral dos Mercados Relevantes

Com vistas a servir de linha de base para análises das possíveis sobreposições horizontais e integrações verticais, a presente seção traz uma avaliação geral dos mercados relevantes: (i) de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul; e (ii) de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul.

5.1. Mercado de terminais portuários

5.1.1. Passado recente ao período atual

O quadro do mercado de terminais portuários no Estado de Santa Catarina, que, em grande medida, coincide com o MR definido para o caso, no período de 2015<sup>50</sup> a 2021, é o seguinte:

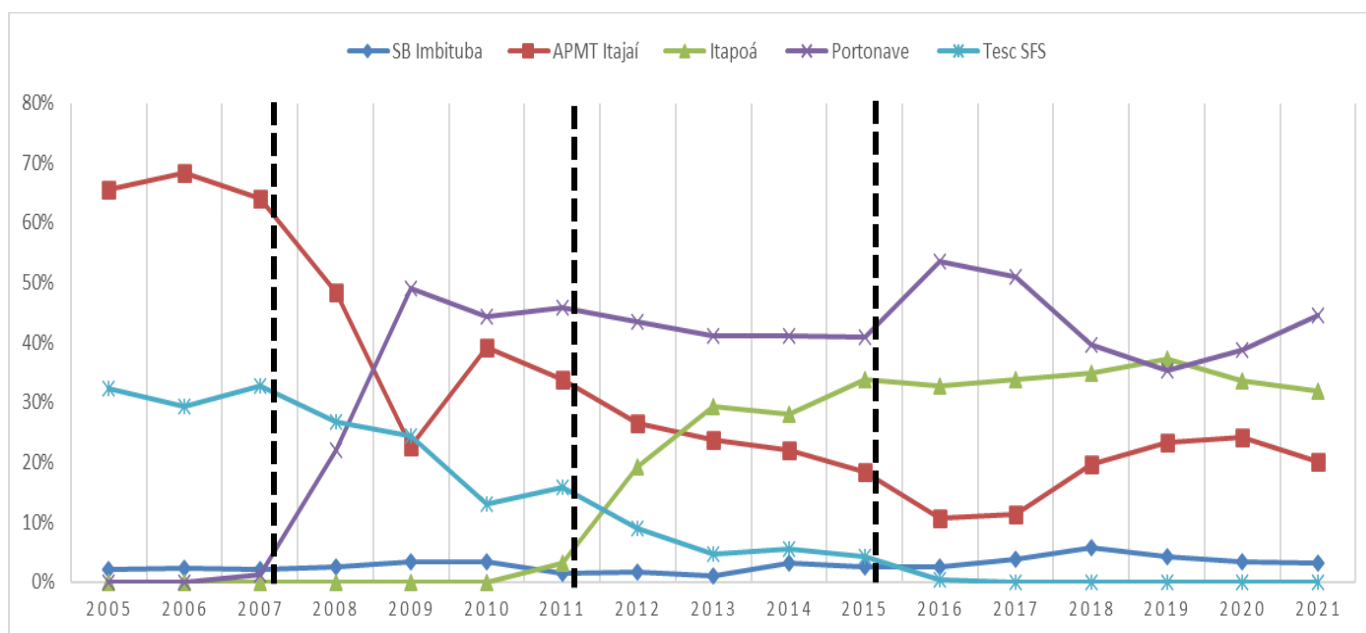


Figura 4 - Participação de mercado de terminais de contêineres em Santa Catarina (2005-2021) - por movimentação em milhares de TEU/ano (em %)

Fonte: Elaboração interna com dados Antaq.

No período entre 2005-2007, anterior à entrada em operação da Portonave, APMT Itajaí possuía liderança expressiva, na faixa 64-69%, tendo o terminal Tesc SFS na segunda posição, enquanto SB Imbituba possuía participação diminuta, na ordem de 2%.

No período seguinte, 2008-2011, com a presença de Portonave, cuja entrada em operação se deu em 2007, a estrutura do mercado se modifica com o crescimento rápido do novo entrante, atingindo a liderança em 2009, com 49% de participação de mercado e, a partir disso, mantendo-se na faixa de 44-49% no período. APMT Itajaí, por sua vez, entrou

<sup>50</sup> Dados mais antigos que puderam ser levantados na base de dados da Antaq.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

em trajetória de declínio, com um resultado fora da curva em 2009, de participação de mercado de 22,7%, como efeito das cheias do rio Itajaí-Açu no complexo portuário no ano anterior, que afetou a operação de três dos quatro berços do porto durante todo o ano de 2009<sup>51</sup>. Já o Tesc SFS inicia sua trajetória de queda na participação de mercado, de 26,8% em 2008, para 15,8% de *market share*, em 2011. SB Imbituba mantém sua participação diminuta na ordem de 2-3% do mercado.

No período 2012-2015, o mercado tem um novo entrante: Itapoá. Esse terminal entra em operação em 2011, alcançando a vice-liderança em 2013, com 29,2% de *market share*, mantendo-se no período com participação entre 28-33%. Portonave, por sua vez, permanece em liderança, estável entre 2011 e 2015, mesmo com a entrada de Itapoá, na faixa de 41-46% de participação de mercado. APMT Itajaí matem tendência de declínio após o choque da entrada de Itapoá, caindo de 26,5% em 2012 para 18,4% de participação de mercado em 2015, que também teria como uma das causas a impossibilidade de operação dos quatro berços do porto público em virtude das enchentes no rio Itajaí-Açu<sup>52</sup>. Persistiu a trajetória de queda da movimentação do Tesc SFS, sendo 2016 o último ano de movimentação de contêineres no terminal.

Nos últimos 6 anos, período 2016-2021, observou-se que os dois terminais de porte eficiente – nos termos apresentados na Seção 3.3.1, Portonave e Itapoá, permaneceram na liderança, com Portonave na primeira posição na maior parte do tempo, exceto no ano de 2019. Enquanto a movimentação de Itapoá mostrou-se estável, entre 32-38%, a de Portonave apresentou maior oscilação, entre 35-54%, com pico em 2016 de 53,5%, que coincide com pior resultado de APMT Itajaí no mesmo ano, de 10,7%, indicando migração de cargas no Complexo Portuário de Itajaí. APMT Itajaí, depois de seu pior resultado, inicia trajetória de crescimento, saindo de 10,7% em 2016 para 24,2% em 2020. Verifica-se a complementariedade entre as curvas de participação de mercado de APMT Itajaí e Portonave, haja vista que um incrementa sua participação, enquanto o outro declina. Por fim, SB Imbituba permanece com participação diminuta, em patamar pouco mais elevado do que nos períodos anteriores, com média de quase 4% no período.

Na análise empreendida na NOTA TÉCNICA Nº 45/2021/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL, anterior ao processo de consulta e audiência públicas, foi aproveitada análise concorrencial feita pelo Cade no AC Maersk – Hamburg Sud, que trazia os dados de mercado de 2016. Considerou-se na mencionada nota técnica que a dinâmica de mercado entre 2016 – realização da análise do Cade - e 2020 – avaliação concorrencial da desestatização do Porto de Itajaí – pouco tinha se alterado, motivo pelo qual se adotou integralmente as conclusões da referida avaliação da autoridade antitruste. Pela análise da Figura 4 feita acima, observa-se que as condições de mercado nos anos de 2016 e 2021 – atual referência da presente análise - encontram-se no mesmo período de desenvolvimento do mercado: liderança dos terminais de porte eficiente, Portonave e Itapoá, com APMT Itajaí em patamar inferior aos líderes, em que pese o crescimento de *market share* desse player entre 2016, seu pior resultado na série, e 2021.

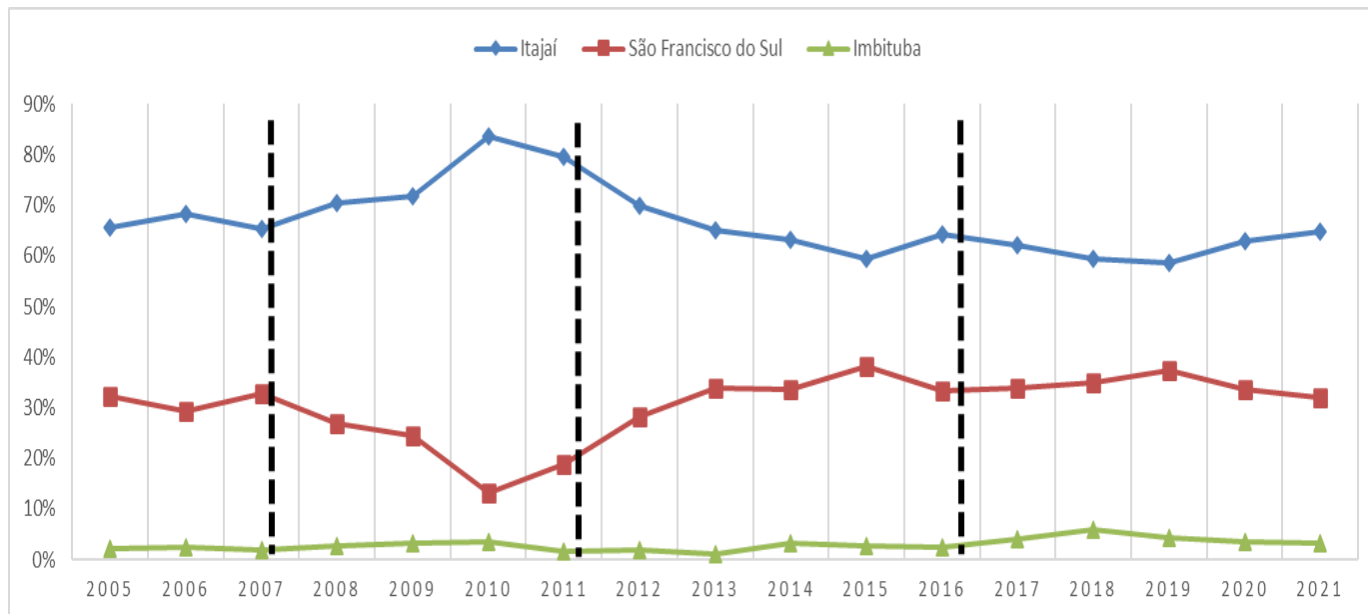
Ao se olhar pela ótica dos complexos portuários presentes no mercado, sobretudo os que integram o MR, Itajaí e São Francisco do Sul, temos o seguinte quadro:

---

<sup>51</sup> Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de Itajaí – abr/2018 (p. 276-279).

<sup>52</sup> Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de Itajaí – abr/2018 (p. 27 e 34).

**Seção B1 – Análise Concorrencial**



**Figura 5 - Participação de mercado de terminais de contêineres por complexos portuários em Santa Catarina (2005-2021) - por movimentação em milhares de TEU/ano (em %)**  
Fonte: Elaboração interna com dados Antaq.

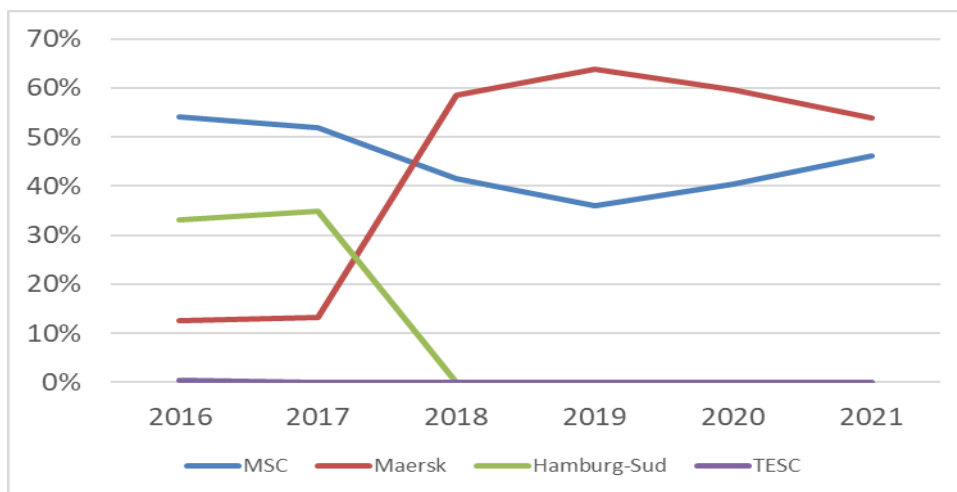
Antes da entrada em operação da Portonave, no período entre 2005-2007, o complexo de Itajaí, somente com APMT Itajaí, respondia por cerca de 66% do mercado, enquanto o de São Francisco do Sul, com o Tesc SFS, por 30%. A partir de 2008, com Portonave em operação, a participação do complexo portuário de Itajaí salta de 65,2% em 2007 para o pico de 83,5% em 2010, com média de 76,3% no período de 2008-2011, em detrimento do complexo de São Francisco do Sul. Não obstante, este complexo passou a contar com seu terminal de porte eficiente, Itapoá, a partir de 2011, e, no período entre 2012-2015, o complexo de São Francisco do Sul iniciou trajetória de crescimento de 18,9% em 2012 para 38,1% em 2015, em detrimento de Itajaí, apesar de o Tesc SFS ter reduzido e encerrado suas atividades nesse período. Na atualidade, período 2016-2021, com cada complexo contando com um terminal de porte eficiente e o de Itajaí tendo o acréscimo de APMT Itajaí, o novo equilíbrio se traduz com a participação de mercado, em média de 62% para Itajaí e 34% para São Francisco do Sul.

Feitas essas considerações sobre a participação de mercado de terminais portuários, para se caracterizar de forma apropriada esse mercado, deve-se identificar os grupos econômicos verticalmente integrados que exploram os três ativos presentes no mercado na atualidade:

- a) Portonave, com participação da Terminal Investment Limited (“TIL”), do grupo MSC;
- b) Itapoá, originalmente com participação da Aliança Navegação do grupo Hamburg-Sud, mais adiante – em 2017, adquirido pelo grupo Maersk; e
- c) APMT Itajaí, com participação da APM Terminals, do Grupo Maersk.

Diante desses arranjos societários, a participação de mercado no MR por grupos econômicos no período recente é a seguinte:

**Seção B1 – Análise Concorrencial**



**Figura 6 - Participação dos grupos econômicos de terminais de contêineres do MR (2016-2021) - por movimentação em milhares de TEU/ano (em %)**

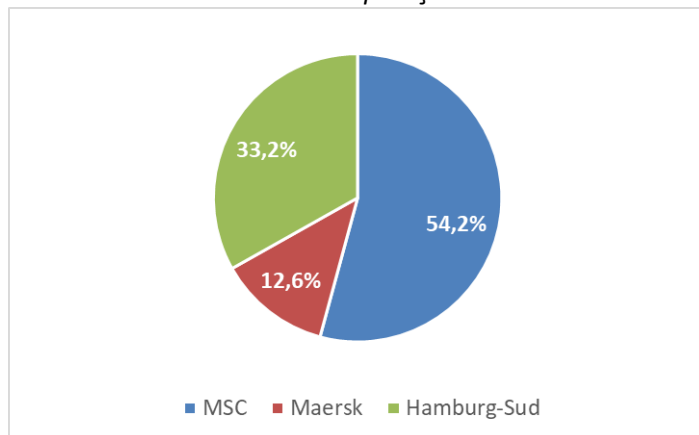
Fonte: Elaboração interna com dados Antaq.

Nos termos da Figura 6, é notório que, a partir de 2016, ano em que o Tesc SFS encerra suas atividades, a oferta de serviços de terminais portuários no MR é integralmente realizada por grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres.

O ano de 2016 é interessante de ser destacado, haja vista que a análise empreendida pelo Cade no AC Maersk – Hamburg Sud, que serviu de referência para esta análise concorrencial, teve o ano de 2016 como base. Dessa forma, partindo-se dos dados da Figura 6, a operação, aprovada pelo Cade sem restrições, permitiu a seguinte concentração de mercado, pela ótica dos grupos econômicos:

Seção B1 – Análise Concorrencial

Estrutura de oferta do MR (2016)  
antes da operação



Estrutura de oferta do MR (2016)  
após a operação

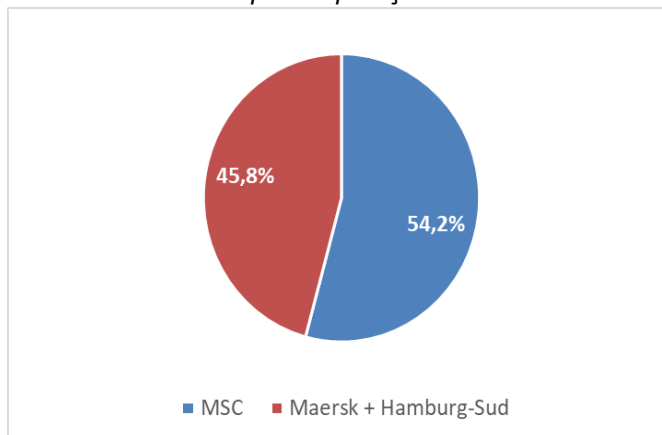


Figura 7 - Participação dos grupos econômicos de terminais de contêineres do MR (2016-2021) - por movimentação em milhares de TEU/ano (em %)

Fonte: Elaboração interna com dados Antaq.

Pelos dados da Figura 7, nota-se que a operação aprovada pelo Cade em 2017 permitiu que, em estrutura de mercado oligopolizada, pela ótica dos grupos econômicos, o segundo maior player do mercado, que possuía *market share* acima de 20%, patamar de presunção de poder de mercado previsto na legislação brasileira<sup>53</sup>, unisse forças com o terceiro e menor *player* do mercado, resultando em um duopólio, composto por três ativos. Nessa nova conformação, que persiste até o momento presente - dados de 2021, cada grupo econômico atuante, Maersk e MSC, conta com um terminal de porte eficiente, enquanto Maersk/Hamburg Sud tem ainda um terceiro terminal, em escala inferior aos outros dois, no APMT Itajaí.

Já pela ótica do Índice Herfindahl-Hirschman (“HHI”), antes e após a concentração entre Maersk e Hamburg Sud, para o ano de 2016, pela ótica dos grupos econômicos, eram as seguintes:

Ano	HHI (antes da operação)	HHI (após operação)	ΔHHI
2016	4.197	5.036	838

Tabela 1 - Análise do HHI para o AC Maersk – MSC referente ao MR de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul – dados de 2016

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Antaq.

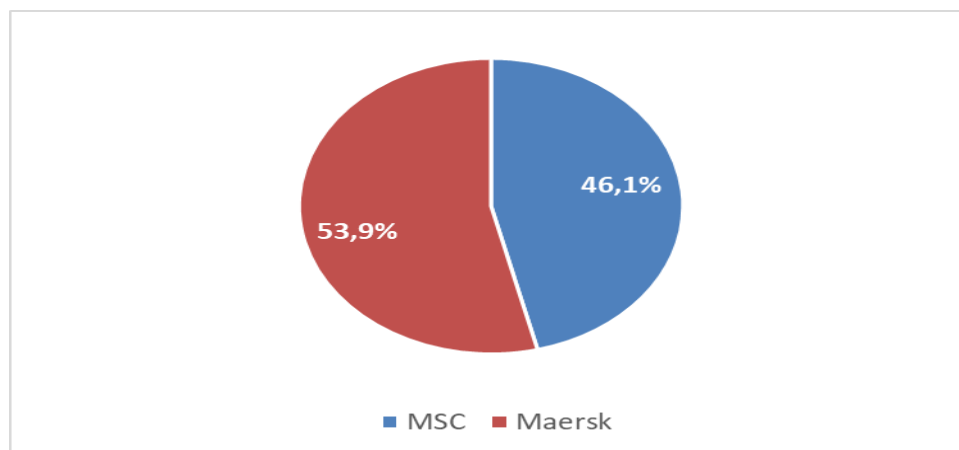
Ao se refazer o HHI da operação aprovada pelo Cade em 2017, com dados de estrutura de oferta do mercado de 2016, nota-se que o mencionado indicador antes da operação era de 4.197 pontos, substancialmente acima dos 2.500 pontos que já indica mercado altamente concentrado, de acordo com os parâmetros do Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal 2016 do Cade (“Guia-H”). Por conseguinte, o HHI resultante da operação, de 5.036 pontos agrava ainda mais, nos termos do mencionado guia, a condição de mercado altamente concentrado, com variação de HHI de 838 pontos.

Embora os resultados das análises de sobreposição horizontal com os dados de 2016 feitas no MR indicarem de forma enfática a possibilidade de exercício de poder de mercado por parte de Maersk/Hamburg Sud, a avaliação da rivalidade efetiva do mercado levou o Cade a considerar a operação sem riscos concorrenciais representativos para o mercado de terminais portuários dos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul.

<sup>53</sup> Nos termos do § 2º do art. 36 da Lei nº 12.529/2011.

**Seção B1 – Análise Concorrencial**

Ao trazer a discussão para o momento atual, temos, em 2021, observa-se a seguinte concentração de mercado entre os mencionados grupos econômicos:

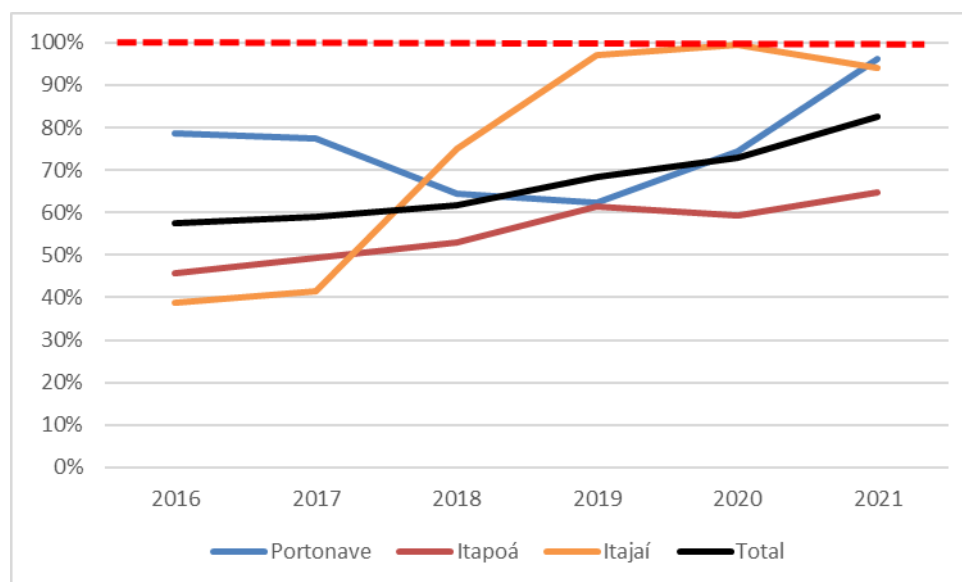


**Figura 8 - Participação dos grupos econômicos de terminais de contêineres do MR (2021) – por movimentação em milhares de TEU/ano (em %)**

Fonte: Elaboração interna com dados Antaq.

Ao se comparar o resultado da Figura 8, retrato dos grupos econômicos no MR em 2021, com a da Figura 7 – após operação, referente à situação base de 2016, nota-se praticamente as mesmas participações de mercado, contudo com a posição entre os grupos invertida: o grupo Maersk, com seus dois ativos, encontra-se na liderança e o MSC em segundo lugar.

Outra perspectiva para avaliação do mercado de terminais portuários no MR nos últimos anos é a avaliação do uso da capacidade instalada dos players<sup>54</sup>, conforme segue:



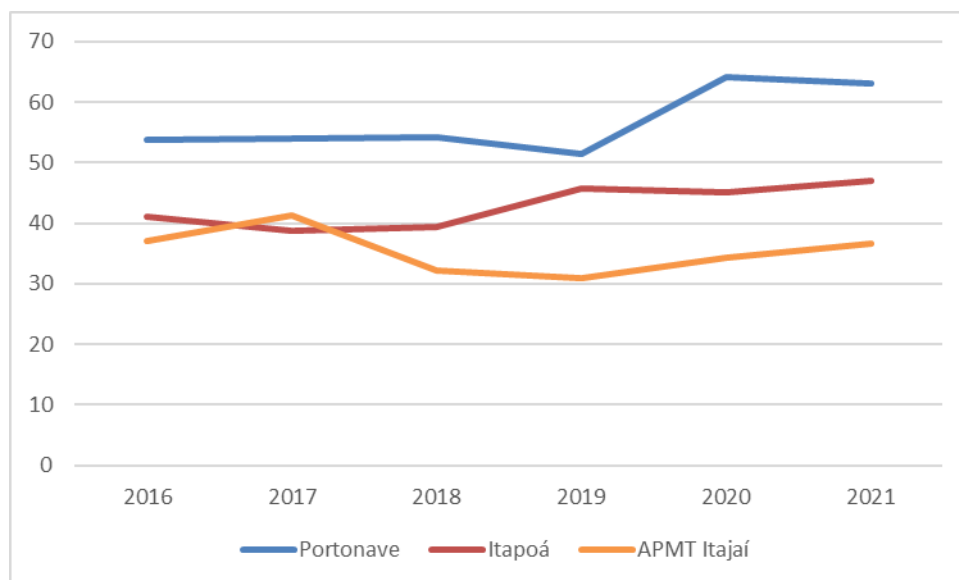
<sup>54</sup> Para definição do uso da capacidade instalada dos três terminais, foi feita uma contraposição entre capacidade dinâmica e movimentação realizada dos três terminais. A capacidade dinâmica utilizada foi a atual, de 2022, admitindo-se a mesma capacidade para o período 2016-2022. Para os terminais APMT Itajaí e Portonave, tal variável foi calculada no EVTEA, enquanto que, para Itapoá, utilizou-se valor autodeclarado por esse agente econômico.

**Seção B1 – Análise Concorrencial**

**Figura 9 - Utilização da capacidade instalada dos terminais do MR (2016-2021) – capacidade dinâmica do terminal vs movimentação realizada, em TEU (em %)**  
Fonte: Elaboração interna, com base em dados da Antaq, internos<sup>55</sup> e de Itapoá<sup>56</sup>.

A partir da Figura 9, observam-se os atuais elevados usos das capacidades instaladas de APMT Itajaí e Portonave, na ordem de 93,9% e 96,3%, respectivamente – em 2021. A curva da mencionada variável para APMT Itajaí já se mostrava substancialmente elevada, isto é, acima de 90%, a partir de 2019, sendo a média nos últimos três anos de 96,8%. Portonave, também a partir de 2019, inicia trajetória de ampliação de sua capacidade instalada, saltando de 62,4% para 96,3%. Já o uso da capacidade instalada em Itapoá também cresceu no período, contudo o valor máximo, registrado no ano de 2021, é de 64,6%, denotando que o mencionado terminal ainda possui capacidade ociosa representativa, comparado aos rivais.

Pela ótica da Prancha Média Geral (“PMG”) - em unidades/hora, indicador utilizado nos contratos de arrendamentos portuários mais recentes para mensurar a eficiência do arrendatário, a situação dos terminais do MR no período 2016-2020 é a seguinte:



**Figura 10 - PMG dos terminais do MR (2016-2021) – em unidades/hora**  
Fonte: Elaboração interna, com base nos dados da Antaq.

De acordo com a Figura 10, é notória a diferença de produtividade entre os terminais. A líder Portonave com performance na faixa de 51,4-64,1 unidades por hora no período, com destaque ao resultado de 2021, no qual o uso da capacidade instalada chegou 96,3% e, mesmo assim, o desempenho operacional teve a segunda melhor marca, de 63,1 unidades/hora. Itapoá, em que pese o porte eficiente, performa em patamar abaixo do líder no período, na faixa de 38,7-47,0 unidades por hora. No período em análise, somente em 2017, APMT Itajaí obteve um resultado superior a Itapoá, nos demais anos o terminal do porto de Itajaí apresentou resultado abaixo dos seus rivais, na faixa de 30,9-41,3 unidades/hora.

<sup>55</sup> Dados internos referem-se aos dados elaborados neste EVTEA para os terminais TP Itajaí e Portonave. Dados Itapoá referem-se aos dados autodeclarados pelo terminal, disponível em: <https://www.portoitapoa.com/infraestrutura/> - acesso em: 04/07/2022.

<sup>56</sup> Dados internos referem-se aos dados elaborados neste EVTEA para os terminais TP Itajaí e Portonave. Dados Itapoá referem-se aos dados autodeclarados pelo terminal, disponível em: <https://www.portoitapoa.com/infraestrutura/> - acesso em: 04/07/2022.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

Feitas essas considerações, chama a atenção o fato de APMT Itajaí, sobretudo a partir de 2019, apresentar uso da capacidade perto do seu limite – nos termos da Figura 9, com produtividade do terminal representativamente abaixo dos rivais – conforme Figura 10, e, mesmo assim, manter elevada atração de cargas, especialmente se comparado a Itapoá, operando acima de seu *capacity share* no MR, a saber:

Seção B1 – Análise Concorrencial

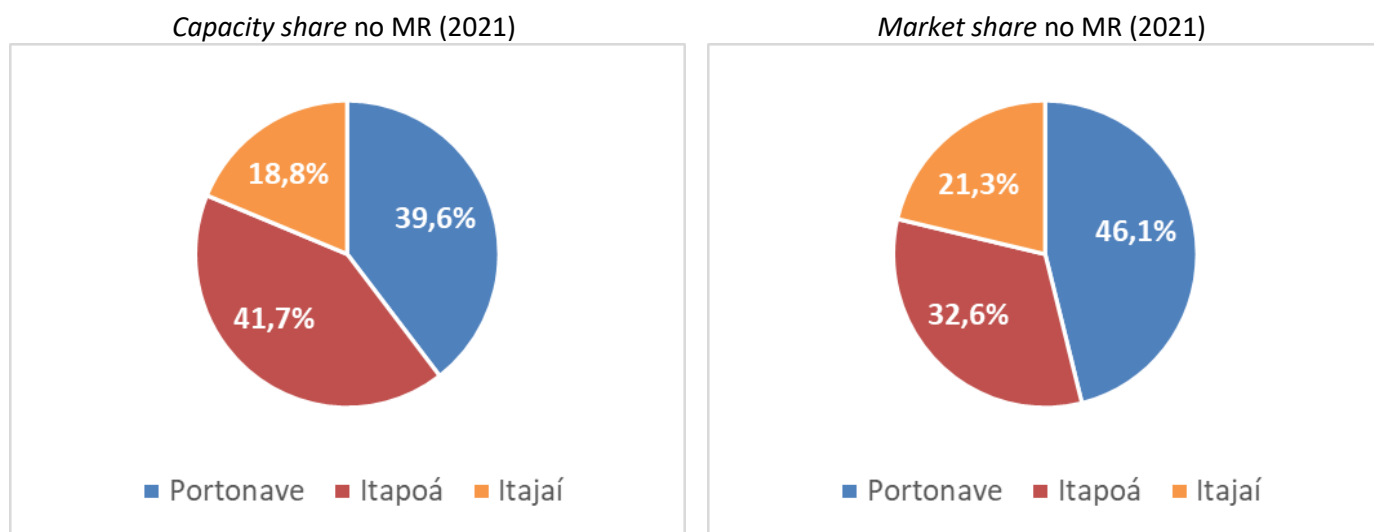


Figura 11 - Comparação entre *capacity share* -- em milhares de TEU/ano (em %) - e *market share* no MR (2021) – em milhares de TEU (em %) (2021)

Fonte: Elaboração interna, com base em dados da Antaq, internos e de Itapoá.

Tal fenômeno certamente não é explicado pelos quesitos das maiores produtividades e capacidade ociosa de terminal da APMT Itajaí. Convém lembrar que terminais mais eficientes com mais capacidade ociosa disponível possuem, em tese, maiores condições de praticarem preços mais competitivos e melhores níveis de serviço para trair mais cargas e, conseqüentemente, captar maiores *market shares*. Ademais, na comparação pontual entre APMT Itajaí e Itapoá, o fator verticalização a armadores tampouco poder ser a causa da maior captura por parte do primeiro terminal em relação ao segundo, haja vista que ambos são integrados verticalmente ao mesmo armador, a Maersk.

Uma explicação plausível pode residir na rede de terminais retroportuários nas proximidades do complexo portuário de Itajaí, que se mostra mais desenvolvida do que em Itapoá. De acordo com Durski (2022)<sup>57</sup>, no complexo portuário de Itajaí, há 109 serviços relacionados a atividades retroportuárias, enquanto em Itapoá há 42 deles, com destaque às empresas que prestam serviços de armazenagem de carga geral e refrigerada, que totalizam 57 empresas em Itajaí e Navegantes, enquanto em Itapoá encontram-se 18 estabelecimentos. Além do quantitativo de prestadores de serviço, outro aspecto da comparação entre ambos os complexos portuários levantado pela autora é a área total dedicada a tais atividades, que somam 5.406.460 m<sup>2</sup> em Itajaí, enquanto em Itapoá é de 798.950 m<sup>2</sup>. Ressalte-se, todavia, a potencialidade do crescimento da oferta de serviços retroportuários em Itapoá com a duplicação da rodovia SC-416, um elemento crucial para o desenvolvimento regional, bem como os cerca de 10 milhões de metros quadrados de área livre entre Itapoá e Garuva que poderiam sediar inúmeras operações ligadas a atividade portuária, conforme colocado no estudo.

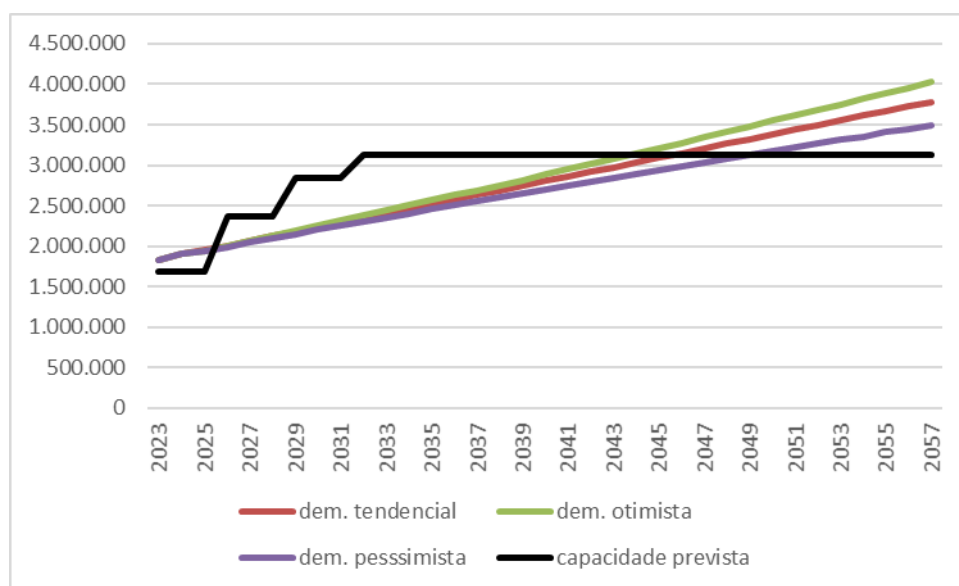
O exemplo de atratividade de cargas de APMT Itajaí ante Itapoá, em que pesem (i) o elevado uso da capacidade instalada, (ii) a menor produtividade e (iii) a neutralidade do efeito verticalização à montante com o mercado de armadores de contêineres, denota uma vantagem competitiva locacional de APMT Itajaí na atualidade, independentemente de alcançar o porte eficiente, como debatida na Seção 3.3.1, que pode ter por explicação a rede de terminais retroportuários nas adjacências do porto.

<sup>57</sup> Durski, Vanina. Artigo - Adequação da infraestrutura retroportuária a fim de atender a demanda de movimentação de contêineres nos portos catarinenses. Site Portos & Navios. 15 mai 2022. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opinio/a-dequacao-da-infraestrutura-retroportuaria-a-fim-de-atender-a-demanda-de-movimentacao-de-containers-nos-portos-catarinenses> - acesso em 06/06/2022.

**Seção B1 – Análise Concorrencial**

**5.1.2. Perspectivas futuras**

Com a desestatização do Porto de Itajaí conforme proposto na modelagem, o mercado relevante de terminais portuários dos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul passará a contar com o seu terceiro terminal portuário de porte eficiente, a despeito da vantagem locacional desse ativo, como debatido na Seção 5.1.1. Como se trata de um MR geográfico abrangendo dois complexos portuários e a previsão de demanda deste EVTEA ter sido feita por complexo portuário, o balanço entre essa variável e a capacidade instalada esperada será também feita por complexo portuário. Para o complexo portuário de Itajaí, o balanço esperado para o horizonte contratual é o seguinte:

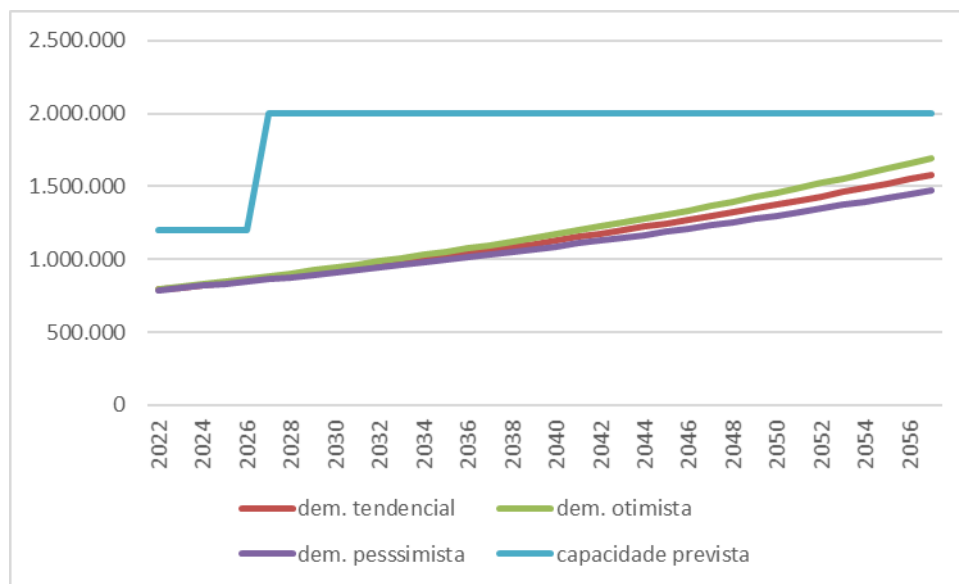


**Figura 12 - Balanço previsão de demanda vs capacidade para movimentação de contêineres em TEU/ano - complexo portuário de Itajaí**  
 Fonte: Elaboração interna, com base em dados deste EVTEA.

De acordo com a Figura 12, chama a atenção, por um lado, os saltos de capacidade instalada entre o período atual e 2032 e, por outro, os dois períodos em que a demanda supera a capacidade instalada. Quanto à ampliação de capacidade instalada, de acordo com o EVTEA, tanto TP Itajaí quanto Portonave contarão com incrementos de capacidade instalada em: (i) 2026, ambos; (ii) 2029, ambos; e (iii) 2032, somente TP Itajaí. Esse aumento de capacidade dinâmica de ambos os terminais permite que, pela curva de demanda tendencial, o complexo encontre-se apto a atender sua demanda prevista entre 2027 e 2045. Não obstante, dada a demanda crescente e o atual elevado uso da capacidade instalada, como mostra a Figura 9 da Seção 5.1.1, nos períodos entre 2023 e 2026 e a partir de 2046 – de acordo com a curva de demanda tendencial, a previsão de demanda supera a expectativa de capacidade instalada no complexo portuário. Nesses períodos, espera-se migração de carga para o outro complexo portuário do mercado relevante, o de São Francisco do Sul.

No que se refere ao balanço entre demanda e capacidade para o complexo portuário de São Francisco do Sul no longo prazo, temos:

**Seção B1 – Análise Concorrencial**



**Figura 13 - Balanço previsão de demanda (tendencial) vs capacidade para movimentação de contêineres em TEU/ano - complexo portuário de São Francisco do Sul**

Fonte: Elaboração interna, com base em dados da Antaq e de Itapoá.

Ao longo do período em análise, a Figura 13 expõe que a demanda prevista se encontra abaixo da capacidade instalada ao longo de todo o período avaliado – 2022-2057. A partir de 2027, verifica-se um salto de capacidade instalada. Pontue-se que, enquanto os investimentos do complexo portuário de Itajaí estarão em curso, entre 2023 e 2031, o complexo portuário de São Francisco do Sul terá seu maior uso da capacidade instalada em 2026, quando ultrapassará pela primeira a marca de 70% e, para o ano seguinte, prevê-se à ampliação de capacidade. Destaque-se como Itapoá opera com uso de capacidade instalada substancialmente inferior aos terminais rivais no passado recente, na atualidade e na previsão de futuro. Com maior capacidade ociosa, Itapoá tem condições, em tese, de praticar melhores preços e níveis de serviço, disputando carga com o complexo portuário de Itajaí, sobretudo se, no longo prazo, for materializado potencial de rede de terminais retroportuários nas adjacências do porto.

**5.2. Mercado de linhas de navegação para contêineres**

De acordo com a Seção 4.2, o mercado de transporte marítimo regular de contêineres tem como dimensão geográfica as escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul. Na avaliação do caso concreto, tal mercado segmenta-se em navegação de longo curso e cabotagem, não havendo movimentação representativa de apoio portuário e navegação interior. A distribuição entre navegação de longo curso e cabotagem no MR geográfico é a seguinte:

Seção B1 – Análise Concorrencial

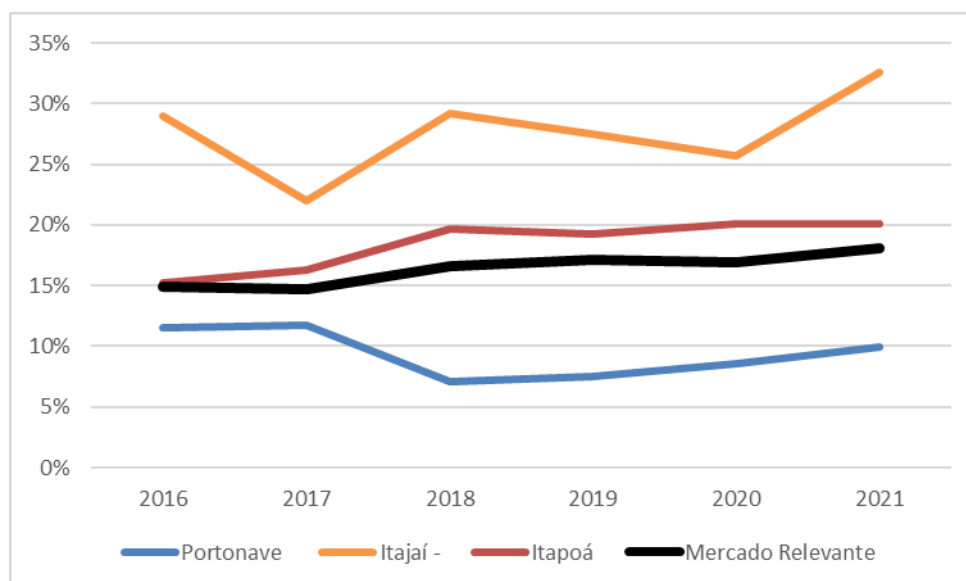


Figura 14 - Proporção da movimentação de contêineres em TEU de navegação de cabotagem em relação ao total nos terminais e no mercado relevante (2016-2020)

Fonte: Elaboração interna, com base em dados da Antaq.

Diante dos dados da Figura 14, verifica-se que, para o mercado relevante, a proporção de navegação de cabotagem em relação ao total no período 2016-2021 foi na faixa de 15-18%, denotando a prevalência da navegação de longo curso para a movimentação de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul somados, na ordem de 82-85% em relação ao total no mesmo período.

Para a movimentação de contêineres de navegação de longo curso, no Estado de Santa Catarina, foram obtidos, mediante contribuição da ABTP<sup>58</sup>, os seguintes dados no período de 2010 a 2021:

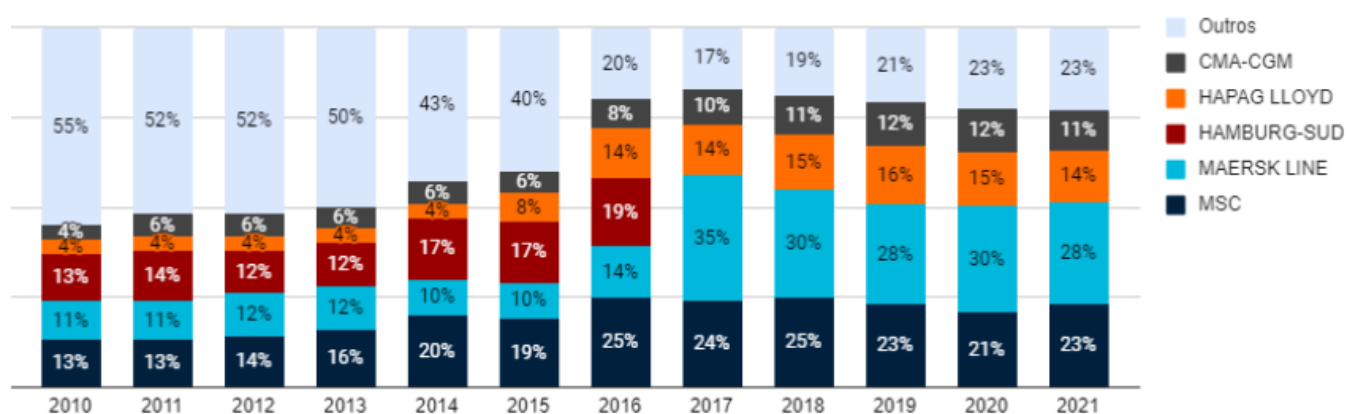


Figura 15 – Participação de mercado de transporte marítimo regular de contêineres de navegação de longo curso no Estado de Santa Catarina – movimentação em TEU cheios (em %)

Fonte: ABTP, com base em dados de Datamar.

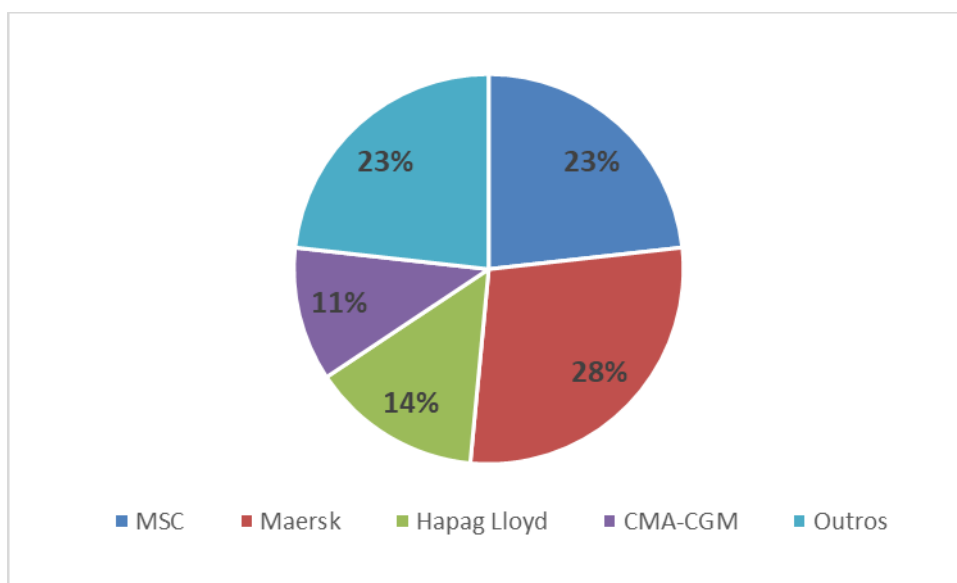
<sup>58</sup> Por intermédio da Carta nº 17/2022 – ABTP, de 14/04/2022 – referente à Audiência Pública nº 05/2022 – Desestatização do Porto Organizado de Itajaí, já referenciada na Seção 2.2.

**Seção B1 – Análise Concorrencial**

Os dados da Figura 15 para o mercado de transporte marítimo regular de contêineres que escala os portos de Santa Catarina refletem o movimento mundial de concentração desse mercado, como colocado na Seção 3.4: “outros” armadores diferentes dos cinco líderes de mercado inicia a série com 55% de *market share* em 2010 e reduzindo para a faixa de 17-23%, a partir de 2016. Além disso, a partir de 2017, os cinco líderes passam a ser quatro, com a aquisição da Hamburg Sud pela Maersk.

A Figura 15 traz dois períodos bem definidos na série de 12 anos. Entre 2010 e 2015, nenhum armador detém com participação de mercado superior a 20%, considerado limiar de presunção dominante de acordo com a legislação antitruste nacional. No período seguinte, 2016-2021, dois movimentos chamam a atenção: (i) a já mencionada redução da participação de mercado de outros armadores de 40-55% para 17-23%; e (ii) *players* que passam a ter *market share* superior a 20%, MSC em 2016, com 25%, e a Maersk, mais adiante, após a aquisição da Hamburg Sud - contabilizada a partir de 2017, que salta para uma média de 30% entre 2017-2021. Ressalte-se ainda o crescimento dos outros armadores de participação de mercado significativa entre os dois períodos: (i) CMA-CGM de média de 6% em 2010-2015 para 11% em 2016-2021; e (ii) Hapag Lloyd de média de 5% em 2010-2015 para 15% em 2016-2021.

Diante desse quadro, a estrutura de oferta do mercado de transporte marítimo regular de contêineres que escala os portos de Santa Catarina que servirá de referência para a análise de integração vertical a ser realizada na Seção 7 é a seguinte:



**Figura 16 - Participação de mercados de armadores em terminais de contêineres no Estado de Santa Catarina (2021) (em %)**  
Fonte: Elaboração interna, com base em informação da ABTP, com base em dados de Datamar.

No que se refere à movimentação de navegação de cabotagem, que responde por 18% do mercado relevante em análise em 2021 - de acordo com os resultados da Figura 14, tendo como *proxy* a movimentação nacional apurada pelo Cade, em 2022, na instrução do AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In - que pode ser transposta para o mercado relevante geográfico em tela, a participação de mercado na atualidade é a seguinte:

Armador de cabotagem	Grupo econômico	Participação de mercado- em TEU (em %)
Aliança	Maersk	50-60%
Log-In	MSC	20-30%

## Seção B1 – Análise Concorrencial

Mercusul Line	CMA-CGM	10-20%
<b>Total</b>		<b>100%</b>

**Tabela 2 - Participação de mercados de armadores de cabotagem que escalam o Estado de Santa Catarina em TEU (em %) (2020) (em %)**

Fonte: Elaboração interna, com base em dados do Cade.

Com base nos dados da Tabela 2, observa-se que as três empresas de cabotagem que compõem 100% do mercado nacional pertencem aos grupos econômicos que respondem, na atualidade, por 74% do mercado de longo curso, sendo dois deles verticalmente integrados ao mercado à jusante de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul.

Isso posto, as participações de mercado<sup>59</sup> dos grupos econômicos de armadores que escalam o MR, incluindo navegação de longo curso e cabotagem – em 2021<sup>60</sup>, considerando os dados das Figuras 14 e 16 e Tabela 2, para servir de referência de mercado verticalmente integrado à montante ao de terminais portuários, são as seguintes:

Grupo Armador	Participação de mercado (em %)
Grupo MSC	[20-30%]
Grupo Maersk	[20-30%]
Grupo CMA-CGM	[10-20%]
Grupo Hapag-Lloyd	[10-20%]
Outros	[10-20%]

**Tabela 3 - Participação de mercado de armadores que escalam os complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul na atualidade (2020-2021) – em TEU (em %)**

Fonte: Elaboração própria, com base em: (i) dados Antaq; (ii) informação da ABTP, com base em dados de Datamar; e (iii) dados do Cade.

Diante do exposto, em que pese o recente e intenso movimento de concentração, como ilustrado na Figura 15, uma vez que não foram obtidas referências bibliográficas em relação às condições futuras do mercado de armadores de contêineres de navegação de longo curso e de cabotagem, admite-se, para fins desta análise, que as participações de mercado no mercado de transporte marítimo regular de contêineres da atualidade serão consideradas para o longo prazo.

## 6. Possíveis sobreposições horizontais

### 6.1. Considerações iniciais

Esta seção concentra-se no levantamento de possíveis sobreposições horizontais no mercado relevante objeto da presente análise: o de terminais portuários, definido na Seção 4.1. Além da avaliação da concentração de participação de mercado entre terminais portuários, serão observadas as sobreposições horizontais entre grupos econômicos aos quais pertencem esses terminais, em cada um dos cenários. Diante desse quadro, esta sessão abordará: (i) o cenário atual, que servirá de referência para as análises do ambiente concorrencial futuro; (ii) o cenário pós-outorga em caso de vitória de um entrante; e (iii) os cenários em que há, de fato, sobreposição horizontal pós-outorga, nos casos de vitória de cada um dos dois grupos econômicos incumbentes no MR.

Registre-se que o cálculo de participação de mercado para os cenários de momento atual é realizado pela movimentação de cargas do último ano com dados completos, 2021, por exprimir, de fato, o resultado da captura de

<sup>59</sup> Em faixas, em analogia à regulamentação do Cade.

<sup>60</sup> Dados de contêineres movimentados por armador no Porto de Santos, segundo dados da SPA.

## Seção B1 – Análise Concorrencial

carga de cada terminal. Para os momentos pós-outorga – demais cenários, será utilizada a variável da proporção da capacidade dinâmica de cada terminal em relação ao total – *capacity share* – como referência para o cálculo de participação de mercado. Tal referência, já consolidada nos EVTEAs do setor, defende que nos longo e médio prazos haverá convergência entre o *market share* e o *capacity share*, dada a competição no mercado. Importa ressaltar que a capacidade dinâmica de um terminal não corresponde à movimentação realizada do terminal em cada período, sendo possível, inclusive, que um terminal apresente movimentação aferida acima de sua capacidade dinâmica – às custas de piora do nível de serviço.

Sobre o uso da capacidade dinâmica prevista dos terminais do mercado relevante para a avaliação dos cenários pós outorga, deve-se levar em conta os estágios de implementação do terminal portuário dedicado a contêineres no Porto de Itajaí, conforme previsto nas obrigações contratuais do empreendimento, a saber:

Estágio do empreendimento	Ano	Capacidade dinâmica mínima de movimentação de contêineres do terminal na Fase
Fase 1	1º ao 3º	540 mil TEU/ano
Fase 2	4º ao 6º	890 mil TEU/ano
Fase 3	7º ao 9º	1.230 mil TEU/ano
Fase de manutenção do nível de serviço	10º ao 35º	1.500 mil TEU/ano

Tabela 4 – Metas de nível de serviço em relação aos estágios do empreendimento - serviços obrigatórios de operação do terminal portuário de contêineres.

Fonte: Elaboração Própria.

Nos termos da Tabela 4, nota-se que a plena capacidade instalada do empreendimento é alcançada em quatro etapas de implementação, no 10º ano de contrato. Por esse motivo, adicionado ao fato de que os terminais rivais também possuem previsão de expansão de capacidade nesse período, para os cenários pós-outorga, faz-se necessário indicar quatro períodos de avaliação de *market share*. Mesmo admitindo que em 10 anos o mercado pode se transformar substancialmente, para fins da presente análise, o último período, do 10º ano – 2032 - em diante, que representa o de plena capacidade do empreendimento Itajaí, será considerada a referência de longo prazo como cenário definitivo pós outorga.

## 6.2. Possibilidade de exercício de poder de mercado

### 6.2.1. Cenário 1 (atual)

O Cenário 1 de participação de mercado do MR consiste naquele observado no ano de 2021 - ano mais recente com dados completos. Tal cenário é o seguinte:

Terminais	Movimentação em milhares de TEU (2021)	(%)
Portonave	1.097	46,1%
Itapoá	775	32,6%
APMT Itajaí	507	21,3%
<b>Total</b>	<b>2.379</b>	<b>100,0%</b>

Tabela 5 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR (2021) - por movimentação em milhares de TEU

Fonte: Elaboração interna, com base nos dados da Antaq.

Seção B1 – Análise Concorrencial

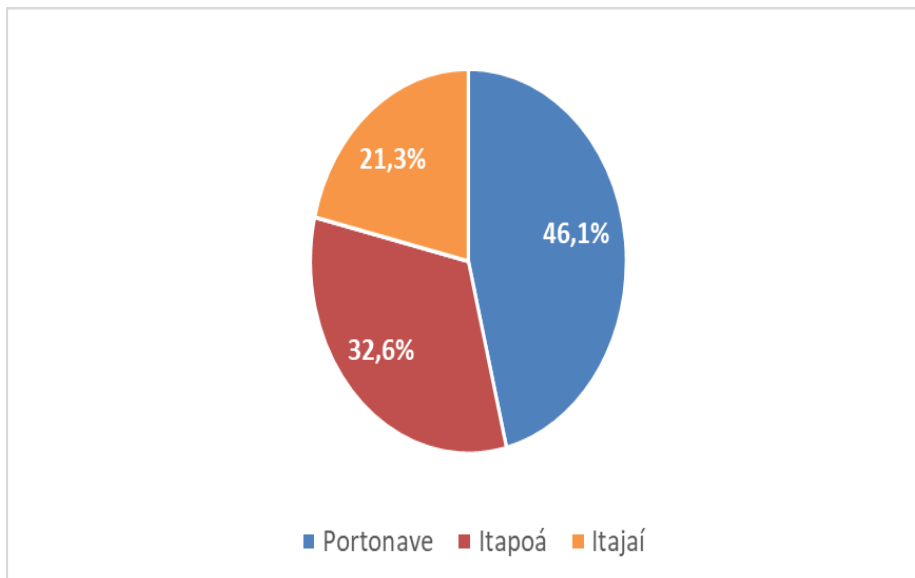


Figura 17 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR (2021) - por movimentação em milhares de TEU (em %)

Fonte: Elaboração interna, com base nos dados da Antaq.

O Cenário 1 identifica a presença de três agentes econômicos. Note-se que esses três terminais têm participação de mercado acima de 20%, patamar de presunção de poder de mercado previsto na legislação brasileira<sup>61</sup>. Somente Portonave possui participação acima de 40%, considerado limiar de presunção de posição dominante especificado nos editais pretéritos de licitação do setor portuário<sup>62</sup>. O cálculo do HHI para esse cenário é de 3.642 pontos, o que indica mercado altamente concentrado, nos termos do Guia-H do Cade, que servirá de parâmetro para a análise dos demais cenários.

Pela ótica do *capacity share*<sup>63</sup>, as participações de mercado são as seguintes:

Terminais	Capacidade dinâmica - em milhares de TEU (2021)	(%)
Portonave	1.140	39,6%
Itapoá	1.200	41,7%
Itajaí	540	18,8%
Total	2.880	100,0%

Tabela 6 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR (2021) - por *capacity share* em milhares de TEU/ano

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos<sup>64</sup> e de Itapoá.

<sup>61</sup> Nos termos do § 2º do art. 36 da Lei nº 12.529/2011.

<sup>62</sup> Vide: LEILÃO Nº 08/2020-ANTAQ - arrendamento da área IQ12. Disponível em: [http://web.antag.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%2067/20210209\\_Edital\\_de%20acordo%20com%20Parecer%20005%20-%20IQ12%20v.F%20-%20ap%C3%B3s%20CR01.pdf](http://web.antag.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%2067/20210209_Edital_de%20acordo%20com%20Parecer%20005%20-%20IQ12%20v.F%20-%20ap%C3%B3s%20CR01.pdf) – acesso em 23/07/2021.

<sup>63</sup> Os dados de *capacity share* dos terminais do MR Base, Porto de Santos, tem por origem: (i) BTP, teor do plano de investimentos apresentado pelo arrendatário ao MInfra em maio de 2021; (ii) Santos Brasil, disposto no 5º termo aditivo ao contrato de arrendamento; (iii) DP World, capacidade levantada no levantadas no presente EVTEA, com base em capacidade autodeclarada pelo TUP; e (iv) STS10, modelagem desenvolvida neste EVTEA.

<sup>64</sup> Levantados nas demais seções deste EVTEA, referente ao Complexo Portuário de Itajaí.

Seção B1 – Análise Concorrencial

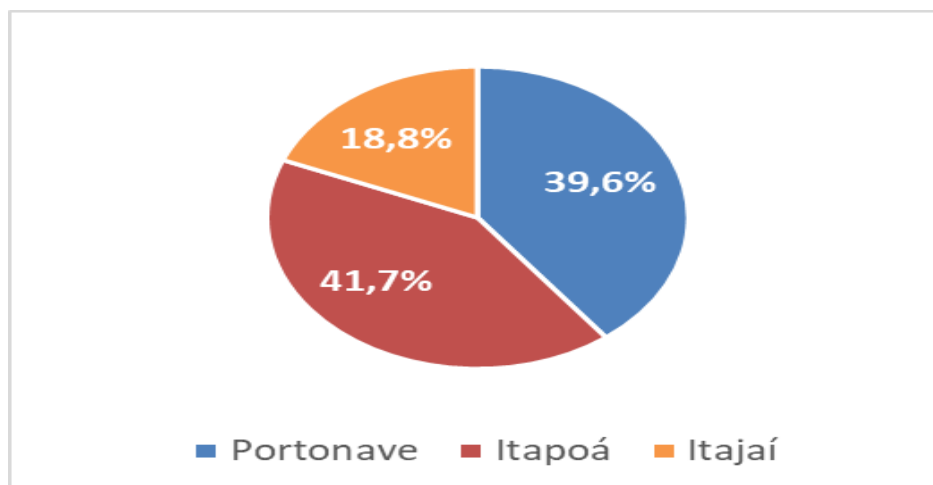


Figura 18 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR (2021) - por *capacity share* em milhares de TEU/ano (em %) Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

A Figura 18 revela que os terminais do complexo portuário de Itajaí, Portonave e APMT Itajaí, operaram acima de sua *capacity share* em 2021, diferentemente do que ocorre em Itapoá. Tal resultado atrela-se ao elevado uso da capacidade instalada<sup>65</sup> no mencionado complexo portuário, conforme explanado na Seção 5.1.

Pela perspectiva dos grupos econômicos, o quadro é o seguinte:

Grupos econômicos	Movimentação em milhares de TEU (2021)	(%)
Maersk (Itapoá+APMT Itajaí)	1.282	53,9%
MSC (Portonave)	1.097	46,1%
<b>Total</b>	<b>2.880</b>	<b>100,0%</b>

Tabela 7 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR (2021) - por grupos econômicos – movimentação em milhares de TEU

Fonte: Elaboração interna, com base nos dados da Antaq.

<sup>65</sup> Para definição do uso da capacidade instalada dos três terminais, foi feita uma contraposição entre capacidade dinâmica e movimentação realizada dos três terminais. A capacidade dinâmica utilizada foi a atual, de 2022, admitindo-se a mesma capacidade para o período 2016-2022. Para os terminais APMT Itajaí e Portonave, tal variável foi calculada no EVTEA, enquanto que, para Itapoá, utilizou-se valor autodeclarado por esse agente econômico.

Seção B1 – Análise Concorrencial

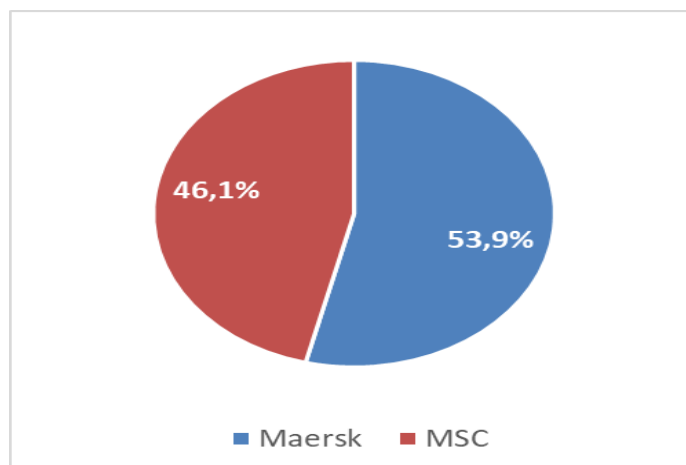


Figura 19 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR (2021) - por grupos econômicos – movimentação em milhares de TEU (em %)

Fonte: Elaboração interna, com base nos dados da Antaq.

Pela ótica dos grupos econômicos, constata-se que, a atual estrutura de mercado do MR caracteriza-se como um duopólio. Considerando a movimentação de carga realizada, nos termos Figura 19, o grupo Maersk alcança 53,9% de *market share*, com seus dois terminais, enquanto MSC, 46,1% com Portonave. Por essa perspectiva, o HHI alcança 5.030 pontos, indicativo de mercado altamente concentrado.

Já pela perspectiva do *capacity share*, com base nos dados da Tabela 6, a liderança do grupo Maersk mostra-se ainda mais representativa, com participação de mercado de 60,4%, ante 39,6% do grupo econômico rival, a MSC, conforme segue:

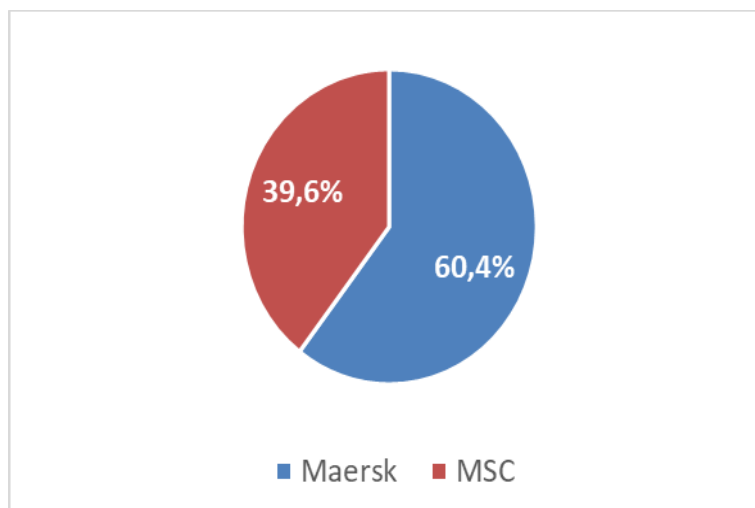


Figura 20 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR (2021) - por grupos econômicos – por *capacity share* em mil TEU/ano (em %)

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

As diversas perspectivas de análise antitruste do Cenário 1, pela perspectiva horizontal, indicam possibilidade de exercício de poder de mercado pelos agentes econômicos incumbentes já na atualidade. Tal constatação é relevante para avaliação dos cenários pós outorga, sobretudo a de probabilidade de exercício de poder de mercado, a ser realizada na Seção 6.3.

Seção B1 – Análise Concorrencial

**6.2.2. Cenário 2 (pós-outorga): Itajaí outorgado a um entrante no MR**

O Cenário 2 de participação de mercado do MR considera TP Itajaí outorgado a um entrante, isto é, a empresa que não seja do mesmo grupo econômico dos terminais Portonave e Itapoá – e consequentemente dos grupos MSC e Maersk. Tal cenário, previsto para as quatro fases de implementação do *capital expenditure* (“Capex”) previsto para o novo terminal do porto organizado de Itajaí (“TP Itajaí”), é o seguinte:

Terminais (grupo econômico)	Capacidade dinâmica em milhares de TEU/ano			
	2023	2026	2029	2032
Itapoá (Maersk)	1.200	1.200	2.000	2.000
Portonave (MSC)	1.140	1.480	1.620	1.620
TP Itajaí (Entrante)	540	890	1.230	1.500
<b>Total</b>	<b>2.880</b>	<b>3.570</b>	<b>4.850</b>	<b>5.120</b>

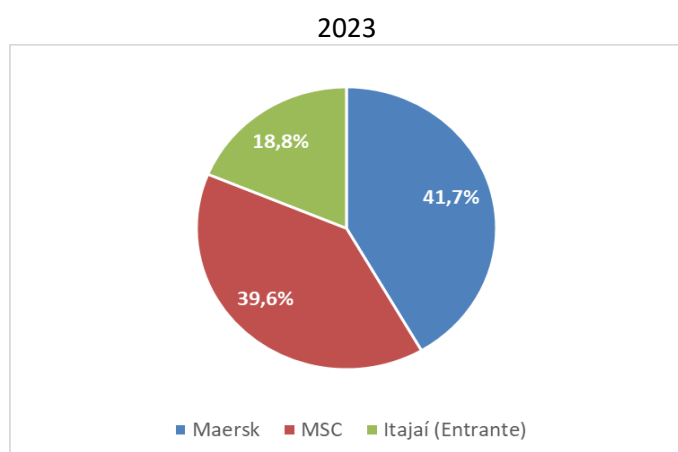
Tabela 8 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR pós outorga - por movimentação em milhares de TEU – Cenário 2

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

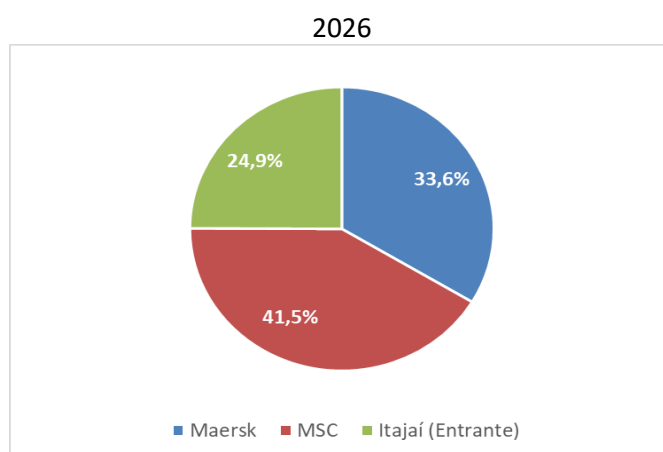
Terminais (grupo econômico)	Capacidade dinâmica em TEU/ano (em %)			
	2023	2026	2029	2032
Itapoá (Maersk)	41,7%	33,6%	41,2%	39,1%
Portonave (MSC)	39,6%	41,5%	33,4%	31,6%
Itajaí (Entrante)	18,8%	24,9%	25,4%	29,3%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Tabela 9 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR pós outorga - por movimentação em milhares de TEU (em %) – Cenário 2

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.



2029



2032

Seção B1 – Análise Concorrencial

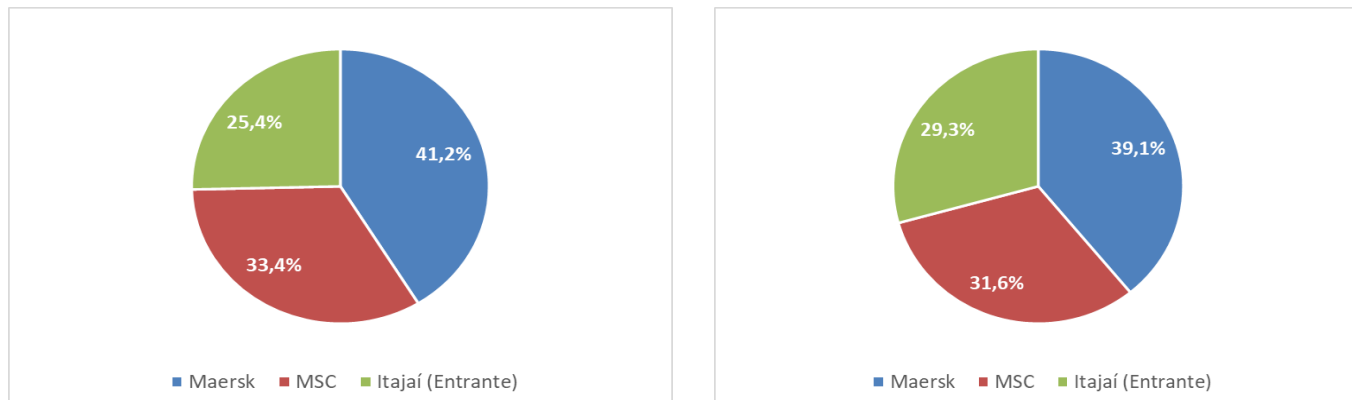


Figura 21 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR pós outorga - por movimentação em milhares de TEU (em %) – grupos econômicos – Cenário 2

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

Como é possível notar pelas informações das Tabelas 8 e 9, o Cenário 2 possui uma série de semelhanças em relação ao Cenário 1. Em ambos há três terminais portuários. Na grande maioria dos quatro períodos avaliados – 2023, 2026, 2029 e 2032, os terminais possuem participação de mercado acima de 20%, patamar de presunção de poder de mercado previsto na legislação brasileira, à exceção de TP Itajaí, em 2023, com 18,8%. Por fim, em três dos quatro períodos avaliados, o líder de mercado, possui participação acima de 40%, considerado limiar de presunção de posição dominante especificado nos editais pretéritos de licitação do setor portuário. Curiosamente, o período de exceção de participações de mercado a partir de 40% se dá quando TP Itajaí alcança sua plena capacidade, em 2032, que será considerado, para fins desta análise, o cenário definitivo pós outorga.

Outro aspecto interessante da avaliação desse cenário é o movimento de alterações das participações de mercado em função das ampliações de capacidade dinâmica dos três terminais nos quatro períodos avaliados, pela métrica do *capacity share*. Na situação base, em 2023, Portonave e Itapoá apresentam portes semelhantes, com 39,6% e 41,7% de *market share*, respectivamente, tendo TP Itajaí participação minoritária de 18,8%. No período seguinte, os terminais do complexo portuário de Itajaí têm sua capacidade ampliada, alcançando Portonave 41,5% e TP Itajaí 24,9% de participação de mercado, enquanto Itapoá mantém sua capacidade instalada, caindo para 33,6%. Em 2026, espera-se que Portonave seja a líder de mercado, em *capacity share*.

Já em 2029, os três terminais expandem sua capacidade, sendo o crescimento de Itapoá o mais representativo, na ordem de 800 mil TEU/ano, atingindo participação de mercado de 41,2%, que praticamente equipara a situação base de 2023. Por conseguinte, Portonave e TP Itajaí têm sua participação de mercado reduzida para 33,4% e 25,4%, respectivamente. Por fim, em 2032, período de referência desta análise, somente TP Itajaí expande seu terminal em relação ao período anterior no mercado relevante, ampliando sua participação de mercado para 29,3%. Itapoá, líder de mercado, fica com 39,1%, enquanto Portonave com 31,6%<sup>66</sup>.

No Cenário 2 – ano de 2032, o cálculo do HHI é de 3.358 pontos, o que indica mercado altamente concentrado, nos termos do Guia-H do Cade. Contudo a variação de HHI em relação ao Cenário 1; (i) pelo viés dos terminais portuários, é negativa em 256 pontos; e (ii) pela ótica de grupos econômicos, alcança 1.645 pontos negativos. Por ambas as perspectivas, o Cenário 2 denota um ambiente concorrencial pós-outorga representativamente menos concentrado do que o cenário atual.

<sup>66</sup> Registre-se que para os Cenários 3 e 4 a dinâmica de crescimento de capacidade instalada dos terminais é mesma. Não obstante, como a avaliação é feita em relação aos grupos econômicos que detêm os terminais, essas capacidades serão apropriadas pelos grupos Maersk e MSC nos Cenários 3 e 4, respectivamente.

## Seção B1 – Análise Concorrencial

Sabendo que não há sobreposição horizontal entre os terminais no Cenário 2, a análise na perspectiva dos grupos econômicos é idêntica à de terminais portuários, com relação à participação de mercado e HHI – resultado e variação. Por esse mesmo viés, independentemente se o entrante será ou não verticalizado ao mercado de armadores de contêineres, a situação do Cenário 2 insere um terceiro grupo econômico para competir no mercado, levando à redução na concentração.

Tendo em vista, como colocado na Seção 6.1, de que no Cenário 2 não há concentração econômica pela perspectiva horizontal, o esboço deste cenário é importante para a continuidade da análise para: (i) denotar a caracterização do MR como altamente concentrado, mesmo na possibilidade mais competitiva de outorga de TP Itajaí a um entrante, pela ótica horizontal; (ii) trazer elementos em caso de uma possível integração vertical com entrante verticalizado a armador de contêiner diferente dos grupos Maersk e MSC; e (ii) servir de cenário contrafactual para o debate e conclusões dos Cenários 3 e 4, em que se aventa a possibilidade de sobreposição horizontal.

### 6.2.3. Cenário 3 (pós-outorga): Itajaí outorgado ao grupo Maersk no MR

O Cenário 3 de participação de mercado do MR considera TP Itajaí outorgado à empresa do grupo Maersk. Tal cenário, previsto para as quatro fases de implementação do Capex para TP Itajaí, é o seguinte:

Terminais (grupo econômico)	Capacidade dinâmica em milhares de TEU/ano			
	2023	2026	2029	2032
Itapoá+Itajaí (Maersk)	1.740	2.090	3.230	3.500
Portonave (MSC)	1.140	1.480	1.620	1.620
<b>Total</b>	<b>2.880</b>	<b>3.570</b>	<b>4.850</b>	<b>5.120</b>

Tabela 10 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR pós outorga - por movimentação em milhares de TEU – Cenário 3

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

Terminais (grupo econômico)	Capacidade dinâmica em TEU/ano (em %)			
	2023	2026	2029	2032
Itapoá+Itajaí (Maersk)	60,4%	58,5%	66,6%	68,4%
Portonave (MSC)	39,6%	41,5%	33,4%	31,6%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

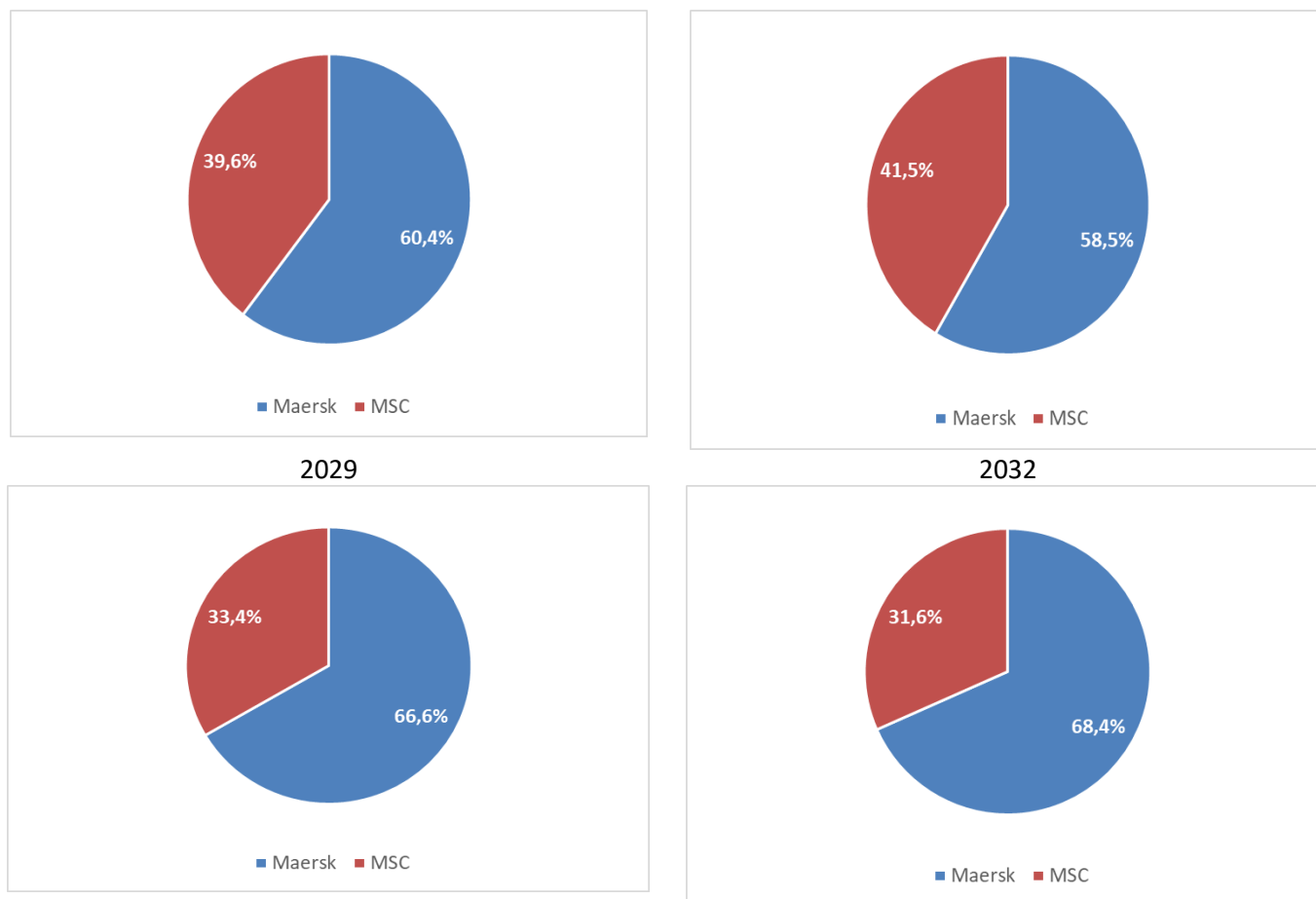
Tabela 11 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR pós outorga - por movimentação em milhares de TEU (em %) – Cenário 3

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

2023

2026

**Seção B1 – Análise Concorrencial**



**Figura 22 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR pós outorga - por movimentação em milhares de TEU (em %) – grupos econômicos – Cenário 3**

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

No Cenário 3, tem-se um dos dois casos de possíveis sobreposições horizontais com os grupos econômicos incumbentes, no caso com o grupo Maersk, líder de mercado na atualidade, conforme disposto nas Figura 19 da Seção 6.2.1. Apesar de haver três prestadores de serviços de terminais portuários que compõem o mercado relevante, trata-se de um duopólio pela ótica dos grupos econômicos, ambos com participação de mercado acima de 20%, patamar de presunção de poder de mercado previsto na legislação brasileira, nos quatro períodos avaliados. Destaca-se o fato de as modificações nas capacidades instaladas dos terminais ao longo dos quatro períodos avaliados levar a uma diferença de 8 pontos percentuais entre a situação base – 2023 – e o cenário de longo prazo – 2032 – a favor do líder, grupo Maersk.

No Cenário 3 – ano de 2032, o cálculo do HHI é de 5.674 pontos, o que indica mercado altamente concentrado, nos termos do Guia-H do Cade. Já a variação de HHI em relação ao Cenário 1, pela ótica dos grupos econômicos, é de 644 pontos, substancialmente acima dos 200 pontos, denotando aumento presumido de poder de mercado.

Diante do quadro apresentado, não restam dúvidas quanto à indicação de possibilidade de exercício de poder de mercado pelo grupo Maersk no Cenário 2, sendo necessário o prosseguimento da análise para avaliação da probabilidade de exercício de poder de mercado na Seção 6.3.

Seção B1 – Análise Concorrencial

**6.2.4. Cenário 4 (pós-outorga): Itajaí outorgado ao grupo MSC no MR**

O Cenário 4 de participação de mercado do MR considera TP Itajaí outorgado a empresa do grupo MSC. Tal cenário, previsto para os quatro estágios de implementação do Capex para o novo terminal do porto organizado de Itajaí, é o seguinte:

Terminais (grupo econômico)	Capacidade dinâmica em milhares de TEU/ano			
	2023	2026	2029	2032
Portonave+Itajaí (MSC)	1.680	2.370	2.850	3.120
Itapoá (Maersk)	1.200	1.200	2.000	2.000
<b>Total</b>	<b>2.880</b>	<b>3.570</b>	<b>4.850</b>	<b>5.120</b>

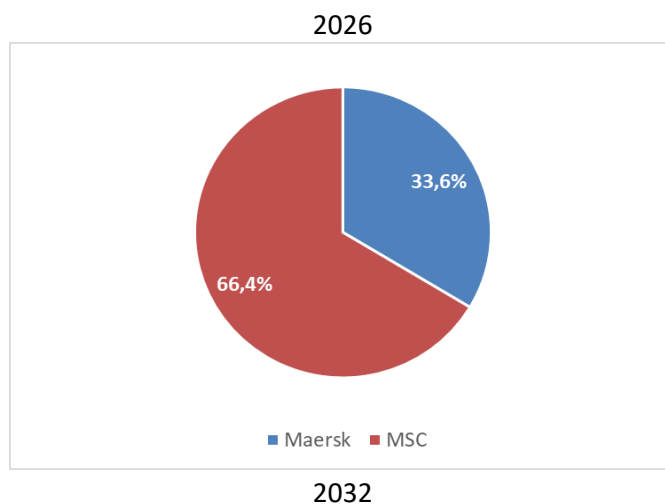
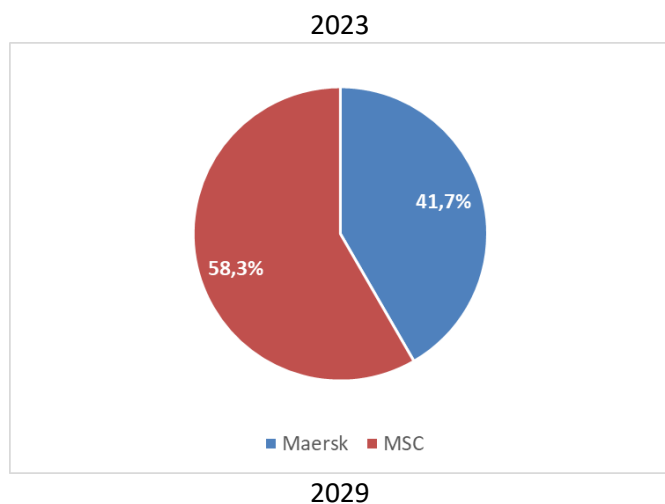
Tabela 12 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR pós outorga - por movimentação em milhares de TEU - Cenário 4

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

Terminais (grupo econômico)	Capacidade dinâmica em TEU/ano (em %)			
	2023	2026	2029	2032
Portonave+Itajaí (MSC)	58,3%	66,4%	58,8%	60,9%
Itapoá (Maersk)	41,7%	33,6%	41,2%	39,1%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Tabela 13 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR pós outorga - por movimentação em milhares de TEU (em %) - Cenário 4

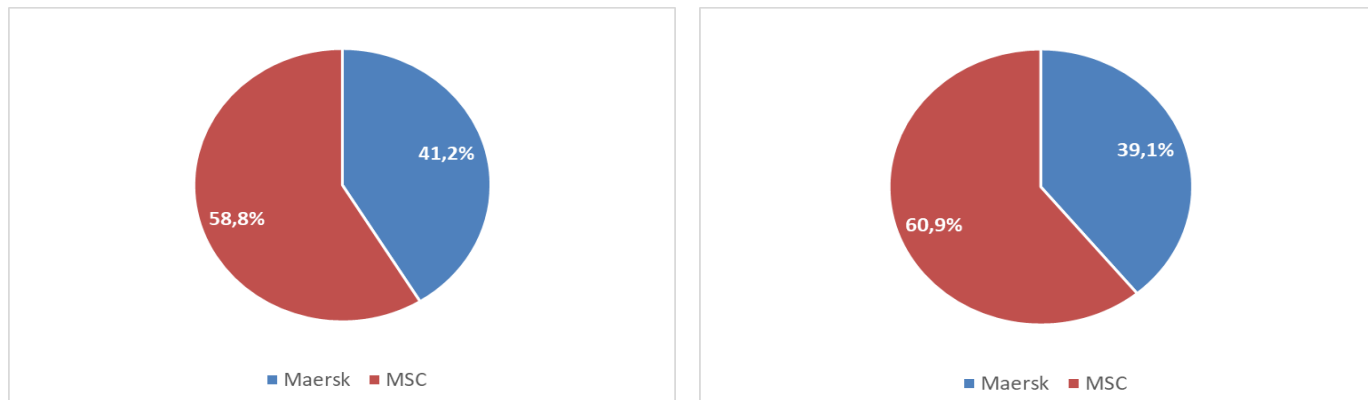
Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.



2029

2032

**Seção B1 – Análise Concorrencial**



**Figura 23 - Participação de mercado dos terminais de contêineres do MR pós outorga - por movimentação em milhares de TEU (em %) – grupos econômicos – Cenário 4**

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

No Cenário 4, tem-se o segundo caso de possíveis sobreposições horizontais com os grupos econômicos incumbentes, no caso com o grupo MSC, que explora o terminal líder de mercado na atualidade pela ótica do *market share*, Portonave, conforme disposto na Figura 17 da Seção 6.2.1. Assim como no Cenário 3, no Cenário 4 observa-se um duopólio pela ótica dos grupos econômicos, tendo ambos os *players* participação de mercado acima de 20%, patamar de presunção de poder de mercado previsto na legislação brasileira, nos quatro períodos avaliados. Já as modificações nas capacidades instaladas dos terminais ao longo dos quatro períodos avaliados apresentam resultados próximos entre a situação base – 2023 – e o cenário de longo prazo – 2032, com o grupo MSC ampliando sua liderança em 2,6 pontos percentuais.

No Cenário 4 – ano de 2032, o cálculo do HHI é de 5.239 pontos, o que indica mercado altamente concentrado, nos termos do Guia-H do Cade. Já a variação de HHI em relação ao Cenário 1, pela ótica dos grupos econômicos, é de 209 pontos, acima dos 200 pontos, denotando aumento presumido de poder de mercado.

Diante desse cenário, é notório que há indicação no Cenário 4 de possibilidade de exercício de poder de mercado pelo grupo MSC, cabendo prosseguir com a análise para avaliação da probabilidade de exercício de poder de mercado na Seção 6.3.

**6.3. Probabilidade de exercício de poder de mercado**

**6.3.1. Considerações iniciais**

Segundo se depreende do Guia-H do Cade, para descartar a probabilidade de exercício unilateral de poder de mercado, deve estar presente pelo menos uma das seguintes condições capazes de coibir eventuais práticas unilaterais anticoncorrenciais da empresa resultante da concentração no mercado em análise:

- a) as importações serem um remédio efetivo contra eventual exercício de poder de mercado;
- b) a entrada de novas empresas ser “provável, tempestiva e suficiente”; ou
- c) a rivalidade entre as empresas existentes no mercado ser efetiva.

Das três condições expostas, considerando as características do mercado objeto desta análise, o de terminais portuários de contêineres, a avaliação da vertente das importações não se aplica ao MR em tela.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

No que se refere à análise das condições de entrada, pelas perspectivas da probabilidade, tempestividade e suficiências, cabem algumas ponderações. O primeiro ponto é o momento desta análise de impacto concorrencial, anterior à licitação do ativo, desconhecendo-se qual agente econômico explorará o terminal a ser ofertado em processo licitatório. Por conta disso, é possível que o resultado do certame sequer leve a uma sobreposição horizontal, como no Cenário 2, sendo a própria outorga uma entrada no mercado. Não obstante, nas hipóteses de materialização dos cenários de vitória dos grupos econômicos incumbentes – Cenários 3 e 4, faz-se necessária a análise de entrada.

Isso posto, cabe colocar que o mercado de terminais portuários possui, dentre outras barreiras à entrada, a barreira regulatória, de acordo com a legislação setorial. Dessa forma, para um agente econômico ingressar no mercado, ele necessita de uma outorga de área para a exploração da atividade, mediante um arrendamento portuário, uma autorização para exploração de Terminal de Uso Privado (“TUP”) ou uma concessão com possibilidade de exploração direta do ativo, como o empreendimento objeto desta análise. Nesse contexto, para efeitos da presente análise, a avaliação de uma nova entrada no mercado deve ser pensada como uma outorga de terminal portuário no MR adicional ao objeto da licitação.

Nesse ponto, deve-se retomar algumas características de investimentos nesse mercado. O mercado de terminais portuários exige investimentos intensivo em capital, com tempo de implantação das intervenções planejadas de médio prazo, a exemplo dos estágios de implementação dos estágios do empreendimento objeto desta análise, que consta na Tabela 3 da Seção 6.1. Ademais, há a preponderância do atributo geográfico para a definição da localização do terminal, a exemplo de disponibilidade de águas abrigadas e profundidade suficiente para o tráfego de embarcações, pela ótica aquaviária, e disponibilidade de áreas e acesso a vias ou ramais rodo ou ferroviários, pela ótica terrestre. Por fim, como já mencionado, requer-se a obtenção de outorgas para a exploração de áreas pelo Poder Público, cujo tempo de obtenção da tomada de decisão do investimento até a entrada em operação do empreendimento, mesmo na modalidade de TUPs, em princípio a mais ágil por ter maior flexibilidade regulatória, dificilmente se dá em menos de dois anos.

Para o MR, além do terminal objeto da análise, não há outros empreendimentos cujos processos de outorgas encontram-se iniciados. Dessa forma, as mencionadas barreiras de capital, geográfica e regulatórias à entrada de novos agentes econômicos no MR levam ao entendimento de que não é esperada entrada de novos agentes econômicos no mercado de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul de forma provável, tempestiva e suficiente.

Por conseguinte, a análise de probabilidade de exercício de poder de mercado deste caso concreto será calcada na avaliação da rivalidade efetiva do mercado. Tal avaliação tem por diretriz recente posicionamento expresso pelo Cade na avaliação do AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In, em maio de 2022:

*“A análise de rivalidade, por seu turno, busca aferir **se a competição existente entre as empresas envolvidas na operação e as demais empresas instaladas (suas rivais) poderia tornar improvável o exercício do poder de mercado adquirido.** Em um contexto de rivalidade efetiva, as empresas estabelecidas tendem a adotar estratégias agressivas para aumentar sua participação de mercado como reação a um eventual exercício de poder de mercado.”* (grifos EPL) (Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE - AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In, p. 72)

Com relação à forma de realização da análise de rivalidade, no exame do AC Maersk – Hamburg Sud pelo Cade, em 2017, que também contava com integração vertical entre os mercados de terminais portuários e armadores de contêineres, têm um exemplo. As cargas operadas pelos armadores – que representa insumo do mercado de terminais portuários, foram segmentadas entre: (i) cargas cativas, quando grupo econômico do armador detém terminal

**Seção B1 – Análise Concorrencial**

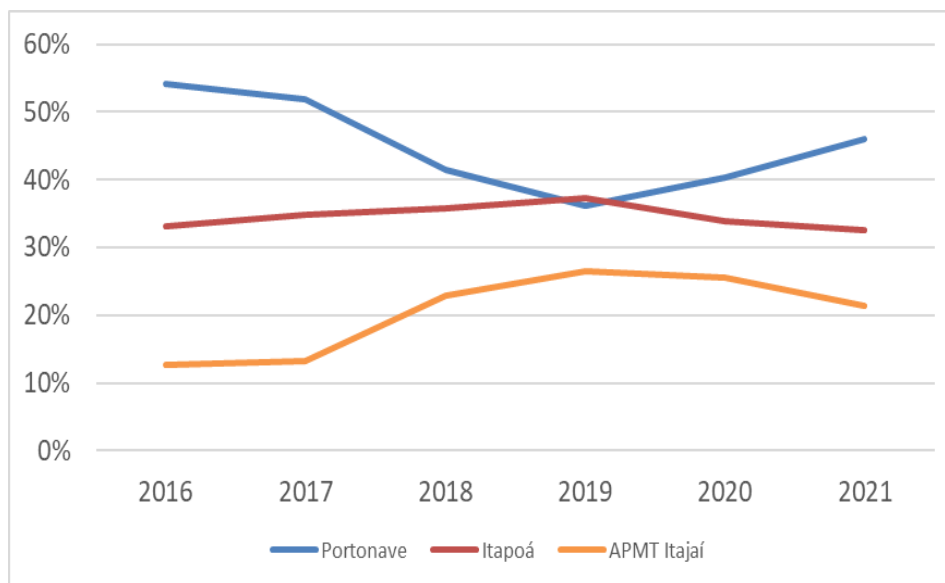
portuário em um dado mercado; e (ii) cargas não cativas<sup>67</sup>. A partir disso, considerou-se que as cargas cativas de armadores com operação verticalizada não estariam disponíveis ao restante do mercado. Isso posto, na avaliação do Cade à época, APMT Itajaí e Portonave possuíam ociosidade elevada, enquanto Itapoá não. Nesse cenário, o Cade entendeu que a capacidade ociosa de Portonave<sup>68</sup> seria suficiente para receber cargas de armadores diferentes dos grupos verticalizados que denotaria a rivalidade efetiva<sup>69</sup>.

**6.3.2. Análise de rivalidade**

Com base na passagem da argumentação do Cade no AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In, que sintetiza a visão da autoridade antitruste nacional sobre o propósito da análise de rivalidade, a presente seção avaliará as condições de rivalidade na atualidade e fará um prognóstico das condições futuras nos Cenários 3 e 4.

*a) Passado recente ao período atual*

A Seção 5.1.1 apontou que a atual fase de desenvolvimento do mercado corresponde ao período de 2016 a 2021. Esse período possui as seguintes características: (i) 3 *players* no mercado, 100% deles verticalizados a grupos econômicos de armadores; e (ii) somente 2 grupos econômicos distintos no MR, com o grupo Maersk contando com 2 ativos, APMT Itajaí e Itapoá. A figura abaixo ilustra o recorte de participação de mercado no período:



**Figura 24 - Participação de mercado de terminais de contêineres no MR (2016-2021) - por movimentação em milhares de TEU/ano (em %)**  
Fonte: Elaboração interna com dados Antaq.

<sup>67</sup> Na análise de rivalidade do AC nº 08700.002350/2017-81, Portonave foi considerado pelo Cade como terminal não verticalizado a grupo econômico de armadores.

<sup>68</sup> Qualificada na análise em tela como não verticalizado.

<sup>69</sup> “391. Assim, acredita-se que a concentração real de mercado decorrente da presente operação é aquela em termos de volume que desconsidera o uso cativo. Como a Portonave não atua verticalizada neste mercado, os market shares resultantes são aproximadamente (acesso restrito) das Requerentes e (acesso restrito) da Portonave. Com tamanha discrepância entre as parcelas de mercado das Requerentes e da Portonave neste cenário, não há que se falar em exercício de poder de mercado pelas partes em detrimento da concorrência.” Anexo do Parecer nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE, p. 100.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

Com base no debate feito na Seção 5.1.1 e os dados da Figura 24, observam-se as seguintes evidências: (i) a notória migração de cargas entre terminais do complexo portuário de Itajaí, APMT Itajaí e Portonave, no período; (ii) a substancial oscilação na participação de mercado de Portonave no período, de cerca de 18 pontos percentuais, tendo máximo de 53,5% (2016) e mínimo de 35,3% (2019) na série; e (iii) a alternância pontual da liderança em 2019, com Itapoá ultrapassando Portonave - 37,2% contra 35,3% de participação de mercado. Esse conjunto de observações é dado em um MR em franca expansão entre 2016 e 2021, com taxa de crescimento anual composto - *Compound Annual Growth Rate* ("CARG"), na sigla da língua inglesa –de 6,2% em relação à movimentação realizada, ante 5,0% do resultado nacional no mesmo recorte temporal.

Com relação ao efeito da migração de cargas entre os terminais do complexo portuário de Itajaí pontue-se que uma das causas de APMT Itajaí atingir sua pior marca na série em 2016, com 10,7% de *market-share* foram os problemas de infraestrutura decorrente de desastre natural - a impossibilidade de operação dos quatro berços do porto público em virtude das enchentes no Rio Itajaí-Açu em 2015. Convém lembrar que o mesmo movimento levou Portonave a obter sua melhor marca no mesmo ano, com 53,5% de participação de mercado. Nos anos seguintes, como colocado na Seção 5.1.1, APMT Itajaí se recupera, sendo nítida a complementariedade entre as curvas de participação no mercado entre esse terminal e Portonave.

O referido movimento, para fins de análise de rivalidade, denota a possibilidade dos usuários, no caso armadores de contêineres, de migrarem sua demanda entre os prestadores de serviço do mercado relevante em caso de um fato gerador que altere a dinâmica vigente, no caso, limitação de infraestrutura. Para o caso de aumento de preços ou piora na qualidade dos serviços, possíveis efeitos de eventual abuso de poder de mercado, é razoável supor que a possibilidade de migração de cargas para outras opções no MR esteja à disposição dos usuários.

Pela ótica dos usuários embarcadores, deve-se resgatar o teor do debate da Seção 3.3.2. Naquela seção, observou-se que linhas de navegação que atendam a origem / destino das mercadorias representa o principal requisito para a escolha de terminais portuários por embarcadores, seguido pelo nível de serviço e pelo custo logístico total. Sob esse enfoque, admite-se que a conectividade de porto e/ou terminais portuários brasileiros com outros portos e terminais representa variável tangível do atributo qualidade avaliado pelos usuários embarcadores.

Para tanto, há um indicador levantado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - *United Nations Conference on Trade and Development* ("UNCTAD"), na sigla da língua inglesa, no portal UNCTAD Stat, denominado "*Port liner shipping connectivity index, quarterly*" ("PLSCI"), que capta a conectividade entre 900 portos dedicados a contêineres no mundo, levando em conta um conjunto de 6 variáveis<sup>7071</sup>. Isso posto, os resultados do PLSCI para os terminais do mercado relevante, tendo o Porto de Santos como benchmarking, para o período em análise, 2016-2022/1º Quadrimestre, é o seguinte:

---

<sup>70</sup> Base de dados disponível em: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=170026> – acesso: 28/06/2022.

<sup>71</sup> O conjunto das 6 variáveis é o seguinte: "(a) The number of scheduled ship calls per week in the port. (b) Deployed annual capacity in Twenty-Foot-equivalent Units (TEU): total deployed capacity offered at the port. (c) The number or regular liner shipping services from and to the port. (d) The number of liner shipping companies that provide services from and to the port. (e) The average size in TEU (Twenty-Foot-equivalent Units) of the ships deployed by the scheduled service with the largest average vessel size; (f) The number of other ports that are connected to the port through direct liner shipping services. A direct service is defined as a regular service between two ports; it may include other stops in between, but the transport of a container does not require transshipment.". Disponível em: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/summary.aspx> - acesso em 28/06/2022.

Seção B1 – Análise Concorrencial

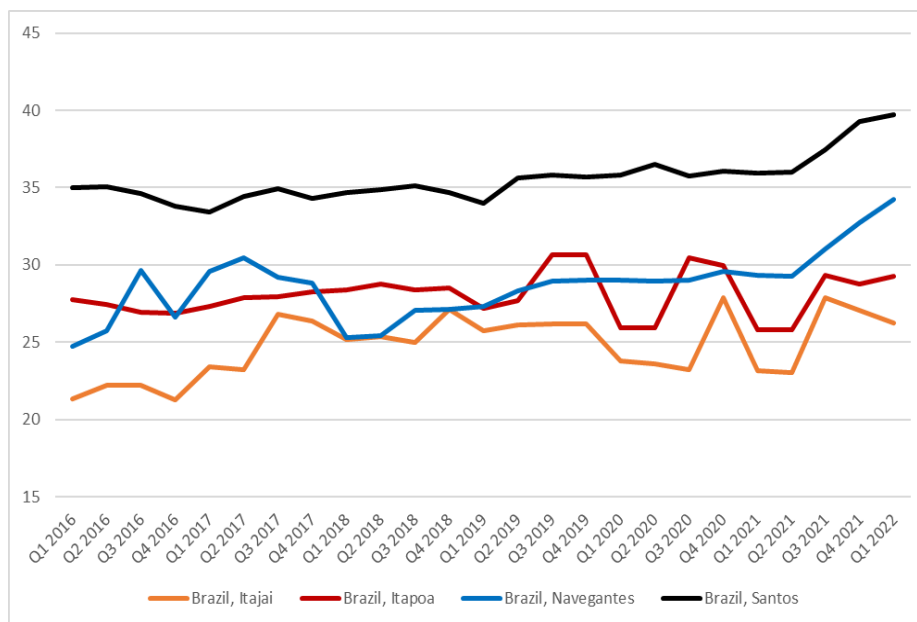


Figura 25 – Resultados do *Port liner shipping connectivity index, quarterly (PLSCI)* para o MR, tendo o Porto de Santos como benchmarking (2016-2022/1ºQ)

Fonte: Elaboração interna com dados UNCTAD.

Os resultados da Figura 25 indicam representativa oscilação dos resultados do índice entre os 25 períodos da série – entre o 1º quadrimestre de 2016 e o 1º quadrimestre de 2022, para os três terminais do MR, com a alternância de liderança entre os terminais de porte eficiente, Portonave e Itapoá, tendo Portonave retomado a dianteira a partir do 3º quadrimestre de 2021. Outro destaque é a semelhança entre as curvas de conectividade de Itapoá e APMT Itajai, ambos explorados pelo mesmo grupo econômico, a partir do 4º quadrimestre de 2019. Seguindo a tendência do Porto de Santos, observa-se a melhora nos índices de PLSCI dos terminais portuários do MR entre os períodos iniciais e finais da série.

De uma maneira geral, as constatações realizadas parecem indicar um cenário de disputa entre os terminais do MR – e, por conseguinte, entre os grupos econômicos – pelo quesito da conectividade, tanto pela melhora dos resultados de PLSCI de todos os *players* ao longo da série, quanto pela alternância da liderança entre os dois maiores terminais explorados por grupos econômicos rivais. Convém lembrar que uma maior conectividade leva ao incremento da atratividade do terminal para os embarcadores, pois pode aumentar o número de opções desse grupo de usuários de terminais portuários. Destaque-se, por fim, que o crescimento da conectividade está em linha com o *benchmarking*, Santos, mercado mais dinâmico do país, que conta, no mesmo período, com três terminais de porte eficiente pertencentes a três grupos econômicos distintos, sendo somente um deles verticalizado ao mercado de armadores de contêineres.

Diante do quadro apresentado, é possível notar que os prestadores de serviço que atuam no MR têm buscado disputar a preferência dos usuários de terminais portuários, tendo por indicativos tanto a disputa pela liderança do mercado de movimentação de carga, com Itapoá – líder em *capacity share* – perseguindo a líder Portonave, quanto a busca por maiores conectividades entre o terminal e os demais portos, com ambos os terminais de porte eficiente oscilando na liderança desse quesito. Nesse contexto, tanto pela perspectiva dos clientes armadores, quanto pela dos embarcadores, entende-se haver evidências sólidas de que o mercado de terminais portuários de contêineres nos

## Seção B1 – Análise Concorrencial

complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul no passado recente e na atualidade possui rivalidade efetiva, tornando improvável o exercício de poder de mercado pelos incumbentes.

b) *Prognóstico das condições futuras - Cenários 3 e 4*

A avaliação do ambiente concorrencial pós-outorga em caso de materialização dos Cenários 3 e 4 deve buscar responder a seguinte pergunta norteadora: em quais aspectos os referidos cenários se assemelham ou diferem do cenário atual?

Uma vez que TP Itajaí, de acordo com a modelagem do empreendimento, alcançará porte eficiente, ofertando as capacidades dinâmicas dispostas na Tabela 3 da Seção 6.1, o impacto de TP Itajaí nas participações de mercado dos grupos econômicos no longo prazo tende a ser mais expressivo do que o da atualidade. Por essa razão os *market shares* alcançados no longo prazo nos Cenários 3 e 4 diferem do valor atual exposto na Figura 19 da Seção 6.2.1: de 53,9% para a líder Maersk e 46,1% para a MSC, a saber:

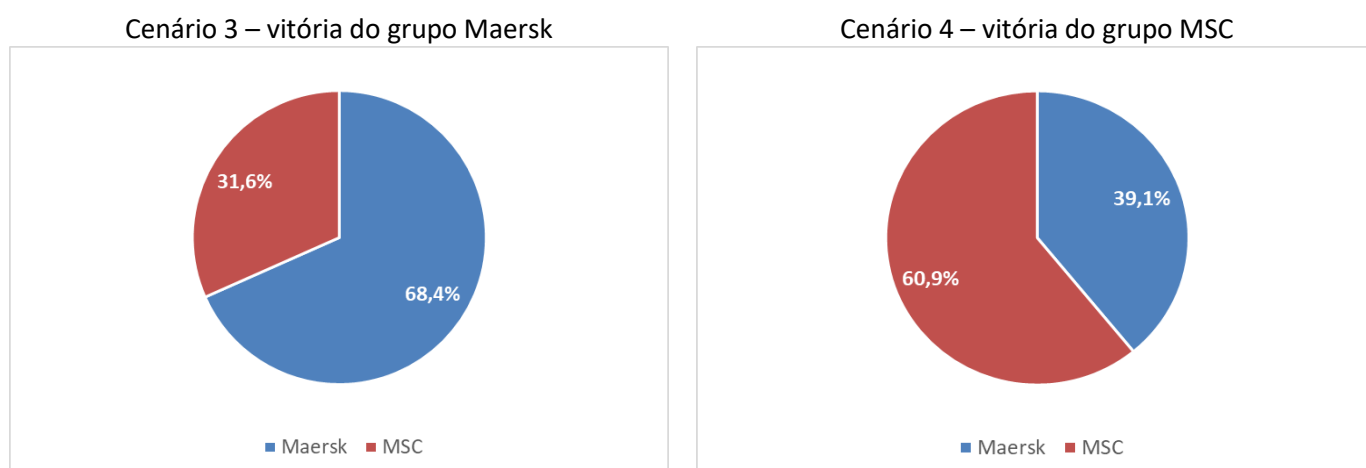


Figura 26 - Participações de mercado dos terminais de contêineres do MR pós outorga - por *capacity share* – grupos econômicos no longo prazo (2032) – Cenários 3 e 4

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

Pelos dados da Figura 26, há diferenças representativas entre a participação de mercado do líder na atualidade e nos Cenários 3 e 4, de 14,5 e 7 pontos percentuais, respectivamente. Entretanto, quando comparado os *capacity share* da atualidade com os pós-outorga por grupos econômicos, é possível alcançar outro entendimento. Como exposto na Figura 20 da Seção 6.2.1, os *capacity share* aferidos no Cenário 1 foram de 60,4% para o líder, grupo Maersk, e 39,6% para o rival, MSC.

A partir dessa referência, nos termos da Figura 26, o Cenário 4 apresenta participações de mercado entre o líder e rival praticamente idênticas ao Cenário 1 pela perspectiva do *capacity share*. A modificação que salta aos olhos no comparativo entre os Cenários 1 e 4, contudo, é o fato de o grupo MSC, no Cenário 4, tornar-se a única provedora de serviços de terminais portuários no complexo portuário de Itajaí, o que não a torna monopolista no MR, já que o grupo rival, Maersk, exploraria o ativo do outro complexo portuário do MR.

Já a avaliação do Cenário 3 comparado ao Cenário 1, pela perspectiva do *capacity share*, apresenta diferença de 8 pontos percentuais entre o líder e o rival no MR, de 68,4% e 60,4%, respectivamente. No Cenário 3, a relação entre

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

grupos econômicos e terminais no MR permaneceria igual à atualidade: (i) grupo Maersk explorando Itapoá e TP Itajaí; e (ii) grupo MSC, Portonave. Assim, o complexo portuário de Itajaí permaneceria com dois prestadores de serviços de grupos econômicos rivais, nivelados em termos de capacidade instalada pelo fato de ambos passarem a ter porte eficiente, nos termos da discussão da Seção 3.3.1.

O Cenário 4, em especial, gera um ambiente de competição peculiar. Nesse cenário, os complexos portuários, Itajaí e São Francisco do Sul passam a concorrer por infraestruturas, o que não se restringe ao terminal portuário, passando pelas infraestruturas: (i) de acesso aquaviário; de acessos terrestres; e (iii) de terminais retroportuários, como debatido na Seção 5.1.1. Apesar da vantagem do complexo portuário de Itajaí em vários desses quesitos na atualidade, a competição entre os grupos econômicos verticalizados dos dois maiores armadores do Brasil e do mundo no MR do caso, de terminais portuários, tende a gerar os incentivos para que acesso terrestre e rede de terminais retroportuários entre ambos os complexos convirjam. Quanto à infraestrutura de acesso aquaviário, o processo de ampliação de capacidade do complexo portuário de São Francisco do Sul já se encontra iniciado<sup>72</sup>.

Em ambos os cenários pós outorga com sobreposição horizontal, de acordo com as análises de HHI feitas nas Seções 6.2.3 e 6.2.4, foi constatado que se trata de concentração em mercado altamente concentrado, sendo a variação de HHI superior a 200 pontos, que presumivelmente, gera aumento de poder de mercado decorrente da concentração. Pontue-se que a avaliação pela ótica do HHI e sua variação alcançou o mesmo resultado na análise do AC Maersk – Hamburg Sud, feita pelo Cade em 2017, com dados de mercado de 2016, como retratado na Tabela 1 da Seção 5.1.1. Como colocado pelo próprio Guia-H, a referida presunção poderá ser refutada por evidências persuasivas em sentido contrário, conclusão alcançada pelo Cade no referido AC.

Nos Cenários 3 e 4, assim como no Cenário 1, permaneceriam três prestadores de serviço verticalizados a dois grupos econômicos de armadores distintos, isto é, um duopólio formado pelos grupos econômicos Maersk e MSC, cujo líder necessariamente seria o vencedor da outorga do empreendimento objeto da licitação. Nesse ambiente, não é de se esperar a alteração da dinâmica em relação à busca por maiores conectividades dos terminais, atributo de aferição de qualidade por parte dos usuários embarcadores. Pelo contrário: com a ampliação de capacidade da infraestrutura do acesso aquaviário do complexo portuário de Itajaí, prevista no empreendimento objeto desta análise, o mencionado complexo tende a se tornar mais atrativo a embarcações de maior capacidade, ampliando assim suas conexões aos maiores portos do Brasil e do mundo. Situação similar já se encontra em curso em relação à infraestrutura de acesso aquaviário de São Francisco do Sul, como anteriormente comentado<sup>73</sup>.

Também não haveria motivos para modificar o atual ambiente de disputa dos terminais pelas escalas das linhas dos armadores, com a disponibilidade de terminais portuários alternativos no MR em caso de intercorrências, como a enfrentada por APMT Itajaí em 2015, com efeitos em 2016. Com retratado anteriormente, caso a intercorrência se refira a aumento de preços ou queda na qualidade de prestação de serviços, é possível o desvio de demanda para outros dois terminais, sendo necessariamente um deles pertencente a grupo econômico rival.

---

<sup>72</sup> Ver matéria: “Ibama autoriza obra de alargamento e aprofundamento do canal de acesso ao Porto de São Francisco do Sul”, de 21/04/2022. Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/desenvolvimento-economico/baia-da-babitonga-recebera-navios-maiores-ibama-autoriza-obra-de-alargamento-e-aprofundamento-do-canal-de-acesso> - acesso em: 27/06/2022.

<sup>73</sup> Ver matéria: “Ibama autoriza obra de alargamento e aprofundamento do canal de acesso ao Porto de São Francisco do Sul”, de 21/04/2022. Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/desenvolvimento-economico/baia-da-babitonga-recebera-navios-maiores-ibama-autoriza-obra-de-alargamento-e-aprofundamento-do-canal-de-acesso> - acesso em: 27/06/2022.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

Diante do quadro apresentado, constata-se que as estruturas de mercado dos Cenários 3 e 4, caso materializadas, possuem mais semelhanças do que diferenças com o ambiente concorrencial do passado recente e atual – 2016-2021, mesmo com a concentração de um grupo econômico na ordem de 68,4% de *market share* no Cenário 3 – marca mais elevada das possibilidades, respondendo, portanto, a pergunta norteadora formulada no início desta seção. Nessa esteira, as características de funcionamento do mercado na atualidade e esperadas para o longo prazo levam ao entendimento de que o MR possui rivalidade efetiva para afastar a probabilidade de exercício de poder de mercado pelos incumbentes.

### 6.4. Conclusão sobre possíveis sobreposições horizontais

Diante do exposto, considerando que:

- a) das três condições capazes de coibir eventuais práticas unilaterais anticoncorrenciais da empresa resultante da possível concentração prevista na análise antitruste, o caso concreto apenas permitiu a avaliação da rivalidade efetiva,
- b) o funcionamento do MR no passado recente e período atual permitem afirmar, com base em evidências sólidas, que os prestadores de serviço do MR têm buscado disputar a preferência dos usuários de terminais portuários,
- c) o prognóstico das condições futuras de mercado para os Cenários 3 e 4, quando há possíveis sobreposições horizontais, possui mais semelhanças do que diferenças em relação ao cenário atual, não sendo esperada o arrefecimento da competição entre os *players*,

conclui-se que, para os Cenários 3 e 4, a competição existente entre as empresas do MR na atualidade e no longo prazo tornam improvável o exercício do poder de mercado dos grupos econômicos incumbentes, que justifique restrição ou vedação à participação de agentes econômicos no certame do TP Itajaí.

## 7. Possíveis integrações verticais

### 7.1. Considerações iniciais

Esta seção tem o objetivo de avaliar as possíveis integrações verticais ao mercado relevante objeto da presente análise, o de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul, definido na Seção 4.1, em relação aos seguintes mercados: (i) de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul, à montante – definido na Seção 4.2; e (ii) de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí, também à montante – definido na Seção 4.3.

Pontue-se que, em avaliação preliminar, além dos dois mercados listados no parágrafo anterior, foram levantados outros mercados como verticalmente integrados ao de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul na atualidade. São eles: (i) mercado de serviços logísticos integrados – porto-a-porta ou porta-a-porta – à jusante<sup>74</sup>; e (ii) mercado de armazenagem não alfandegada de cargas containerizadas – à jusante<sup>75</sup>. Nesses mercados, assim como no de transporte marítimo regular de contêineres, os grupos Maersk e MSC

---

<sup>74</sup> Fonte: Maersk. Disponível em: <https://www.maersk.com/> - acesso em 29/06/2022.

<sup>75</sup> Fonte: MSC. Disponível em: <https://www.msc.com/bra/our-services/intermodal> - acesso em 29/06/2022.

<sup>76</sup> Fonte: Cade - Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE - AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In, p. 63-67.

<sup>77</sup> Fonte: Cade - Anexo do Parecer nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE - AC nº 08700.002350/2017-81 – AC Maersk – Hamburg Sud, p. 13-15.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

atuam nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul e suas adjacências, denotando a tendência de integração vertical das atividades de armadores de contêineres à montante e à jusante da cadeia, como destacado na Seção 3.3.4.

No mercado de serviços logísticos integrados – porto-a-porta ou porta-a-porta, de uma maneira geral, trata-se de uma demanda pulverizada, haja vista a miríade de mercadorias – grupos de produtos - transportadas tanto para comércio exterior<sup>78</sup> quanto dentro do país. Ademais, observa-se no referido mercado diversas possibilidades de transporte de mercadoria entre origem e destino, em relação a: (i) trajetos, o que inclui portos marítimos, quando há contestabilidade da região de influência do porto; (ii) modos de transporte, a depender dos trajetos – rodoviário, ferroviário e aquaviário e dutoviário; e (iii) prestadores de serviços, pela ótica da empresa dona da carga, a depender da logística de transportes a ser organizada, havendo uma ampla gama de potenciais parceiros ou contratados a executar os serviços.

No mesmo sentido, no mercado de armazenagem não alfandegada de cargas containerizadas, os clientes podem contar tanto com ativos nas proximidades dos portos do MR, quanto com armazéns próximos aos polos de produção / consumo dos grupos de produtos a serem transportados por contêineres, ampliando, de forma representativa, as opções de oferta de serviços. A título de exemplo, conforme levantado pelo Cade, nas proximidades do MR, os embarcadores têm à disposição os seguintes prestadores de serviço de armazenagem não alfandegada de cargas containerizadas: (i) Medlog (grupo MSC); (ii) Maersk, (iii) Intersul, (iv) Ctil Logística, (v) Forte Logística e (vi) Conexão Marítima<sup>79</sup>.

Nesse contexto, dada a diversidade de opções de oferta de prestação de serviço à disposição dos clientes embarcadores de cargas containerizadas, entende-se não haver indícios de preocupação concorrencial com a integração vertical do mercado de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul com os mercados de serviços logísticos integrados – porto-a-porta ou porta-a-porta e de armazenagem não alfandegada de cargas containerizadas. Dessa forma, dispensa-se ambos os mercados da avaliação a ser realizada a seguir nesta seção.

### **7.2. Possível integração vertical com o mercado de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul**

#### 7.2.1. Considerações iniciais

A avaliação das possíveis integrações verticais entre o mercado de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul – à jusante - e o mercado de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul - à montante – será feita com base nos métodos recentemente adotados pelo Cade para a análise de integrações verticais em atos de concentração, com as devidas adaptações, pelo fato de, no caso em tela, desconhecer-se a qual agente econômico TP Itajaí será outorgado.

Definido e motivado o método, o objeto da análise será os cenários de ambiente concorrencial pós outorga já levantados na Seção 6 para o mercado à jusante – Cenários 2, com integração vertical, 3 e 4, enquanto a referência do mercado à montante provém da avaliação geral do MR de transporte marítimo regular de contêineres, feita na Seção 5.2.

---

<sup>78</sup> Com 1.224 itens de grupos de produtos (SH4) movimentados em 2020, como registrado na Seção 3.1.2.2.

<sup>79</sup> Fonte: Cade - Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE - AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In, p. 65

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

Pontue-se que o teor estudo de análise concorrencial da outorga da área STS10 feito pela Superintendência-Geral do Cade (“SG/Cade”), por intermédio da Nota Técnica nº 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE, de 29/06/2022, que teve especial atenção à análise de integração vertical entre os mercados de terminais portuários e armadores de contêineres, sobretudo o reflexo das parcerias VSAs e SCAs no mercado de serviços portuários, foi considerado na presente análise. Não obstante, como será visto ao longo das próximas seções, seus resultados pouco interferem nas conclusões acerca do caso concreto da desestatização do Porto de Itajaí.

### 7.2.2. Racional da análise de integração vertical

O Guia AIC-TP – versão 1 propõe os seguintes passos para a avaliação das possíveis integrações verticais resultantes da nova outorga de terminais portuários: (i) levar em conta dois momentos, o MR vigente e o MR pós-outorga; (ii) apurar as integrações verticais envolvendo o MR de terminais portuários; (iii) verificar a existência de alguma conduta anticompetitiva comprovada ou pelo menos denúncia investigada ou em investigação referente à integração vertical; (iv) no MR pós outorga, aventar os cenários críveis de surgimento ou reforço de integração vertical no MR, valendo-se do conceito de grupo econômico para identificar os *players* relevantes nos mercados verticalmente integrados envolvidos; e (v) nos cenários de críveis de surgimento ou reforço de integração vertical no MR, realizar análise de capacidade e incentivos do cenário da empresa verticalmente integrada para fechamento de mercado aos rivais à montante e/ou à jusante, conforme o caso.

Ao longo do debate em relação à minuta do Guia AIC-TP em instâncias governamentais e na opinião pública, dentre outras críticas direcionadas à referida metodologia, questionou-se que avaliação de integração vertical não se restringiria ao fechamento de mercado, devendo incorporar outras possibilidades de condutas como: (i) discriminação de concorrentes, (ii) troca de informações concorrencialmente sensíveis; e (iii) venda casada<sup>80</sup>. Em que pese a hipótese de conduta anticompetitiva de fechamento de mercado ser reconhecidamente a mais representativa dentre as possíveis infrações antitruste avaliadas em análises de integrações verticais<sup>81</sup>, em respeito às críticas recebidas, julgou-se razoável trazer as metodologias recentes utilizadas nos casos concretos do Cade referentes à integração vertical entre os mercados de terminais portuários e armadores de contêineres, com vistas a orientar a presente análise.

Nesses termos, cabe voltar aos dois casos de AC do Cade, recorrentemente referenciados nesta análise, envolvendo armadores de contêineres que atuam no país cujos grupos econômicos exploraram terminais portuários: (i) AC nº 08700.002350/2017-81 - AC Maersk – Hamburg Sud, de 2017; e (ii) AC nº 08700.005700/2021-48 - AC MSC – Log-In, de 2022.

Em ambas as análises mencionadas, a integração vertical entre terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul e transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul foi avaliada pelo Cade a partir dos contornos dos casos concretos e no seu momento histórico. O objeto da avaliação da relação vertical em questão para ambos os casos foi exclusivamente a avaliação do fechamento de mercado: (i) à montante com efeitos à jusante – *downstream*, que consiste na investigação se os terminais concorrentes do terminal verticalizado conseguem acessar cargas dos armadores após a

---

<sup>80</sup> Proveniente do voto da Conselheira Relatora da Consulta Cade nº 08700.006520/2021-83, referente à consulta da ICTSI ao Tribunal do Cade sobre a aderência do Guia AIC-TP à jurisprudência do conselho.

<sup>81</sup> Na Consulta Cade nº 08700.006520/2021-83, como colocou a Conselheira Relatora: "(...) dos 12 casos em que houve um exame sobre os riscos decorrentes de integrações verticais, 8 consideraram apenas o risco de fechamento de mercado; 4 consideraram o risco de fechamento somado a outros". Dessa forma, pelo critério de relevância, parece que o foco na conduta anticompetitiva unilateral de fechamento de mercado mostra-se plausível.

---

**Seção B1 – Análise Concorrencial**

---

operação no MR; e (ii) à jusante com efeitos à montante - *upstream*, que se refere ao acesso de armadores concorrentes do armador verticalizado a terminais portuários no correspondente MR.

Para a análise de fechamento de mercado à montante com efeitos à jusante, nos dois casos, foram avaliadas a probabilidade do desvio de demanda dos armadores requerentes para seus terminais verticalmente integrados<sup>82, 83</sup>. Já para a análise do fechamento de mercado à jusante com efeitos à montante, o Cade analisou se a capacidade ociosa e a rivalidade efetiva dos terminais do MR seriam suficientes para proporcionar aos concorrentes dos armadores verticalizados alternativas viáveis de contratação do serviço de terminais portuários. Na execução dessas análises para os ACs nº 08700.002350/2017-81 e nº 08700.005700/2021-48, além da avaliação da rivalidade efetiva realizada na análise de sobreposição horizontal - cujo exemplo de caso concreto consta no item “b” da Seção 6.3.2, a autoridade antitruste se valeu de dados de: (i) volume de serviço de movimentação de contêineres demandado de cada armador; (ii) volume movimentado de cada terminal, alcançando o volume por armador em cada terminal; e (iii) a capacidade ociosa de cada terminal.

De posse da metodologia apresentada, no AC Maersk – Hamburg Sud, de 2017, para fechamento de mercado *downstream*, o Cade considerou improvável a ocorrência de desvios de demanda tanto do armador Maersk para a Itapoá, quanto do armador Hamburg Sud para APMT Itajaí. Os motivos para isso seriam, em relação a Maersk e Itapoá, o fato do grupo Maersk deter o controle de somente 30% da participação acionária em Itapoá, enquanto possui 100% em APMT Itajaí e a constatação de baixa capacidade ociosa em Itapoá em 2016, enquanto APMT Itajaí teria capacidade ociosa suficiente para receber cargas da Maersk. Já a motivação da pouca probabilidade de desvio de demanda de Hamburg Sud para Itajaí residiria na ausência de capacidade de infraestrutura de acesso aquaviário do Porto de Itajaí para receber as embarcações operadas pela Hamburg Sud e o fato de o referido armador já movimentar parte de suas cargas em Itapoá. Diante desse quadro, o Cade concluiu como improvável o fechamento de mercado *downstream* nesse cenário<sup>84</sup>. Para o fechamento de mercado *upstream*, o Cade entendeu que a capacidade ociosa e rivalidade efetiva dos terminais do MR seriam capazes de proporcionar aos concorrentes dos armadores verticalizados alternativas viáveis de contratação do serviço de terminais portuários. Dessa forma, qualificou como improvável o fechamento de mercado *upstream* no MR<sup>85</sup> em questão, concluindo, portanto, que a verticalização não suscitava problemas concorrenciais.

Pelo mesmo referencial metodológico, no AC MSC – Log-In, análise de o Cade apontou que a capacidade ociosa do terminal Portonave e a rivalidade efetiva existente no MR tornavam improvável o fechamento de mercado

---

<sup>82</sup> “422. (...) na hipótese da discricionabilidade da HSDG para decidir estratégias de mercado relativamente ao porto de Itajaí, cumpre verificar os possíveis desvios de demanda que poderiam ocorrer entre as Requerentes, e a probabilidade de se concretizarem”. Anexo do Parecer nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE, p. 106-107.

<sup>83</sup> “726. De fato, ao se analisar a Tabela 34, é possível verificar que os três terminais portuários têm capacidades ociosas em níveis que os tornam aptos a receber eventual desvio de demanda dos armadores caso a MSC concentre todos os serviços MSC/Log-In no terminal próprio, mais precisamente: [acesso restrito ao Cade] a Portonave, [acesso restrito ao Cade] a APMT Itajaí e [acesso restrito ao Cade] o Terminal de Itapoá, totalizando uma taxa de ociosidade geral de 30-40%<sup>444</sup> [acesso restrito ao Cade].” Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE, p. 197-198.

<sup>84</sup> “425. Assim, uma vez que eventuais desvios de demanda parecem improváveis e, na hipótese de se concretizarem, não teriam condão de prejudicar a concorrência, esta SG entende não haver possibilidade de fechamento do mercado *downstream* neste cenário.” Anexo do Parecer nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE, p. 107.

<sup>85</sup> “425. (...) Quanto ao fechamento de mercado *upstream*, esta possibilidade já foi rechaçada na análise dos efeitos da concentração horizontal decorrente da operação nesse mercado, com a demonstração de capacidade ociosa e rivalidade efetiva capaz de dar aos concorrentes das partes no mercado *downstream* alternativas viáveis de contratação do serviço de movimentação (mercado *upstream*).”. Anexo do Parecer nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE, p. 107.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

*downstream* por parte MSC e Log-In<sup>8687</sup>. Quanto à análise de fechamento de mercado *upstream*, o Cade avaliou um conjunto de três cenários distintos pós outorgas relativos à migração de cargas para o terminal da Portonave, considerando as dinâmicas de mercado de VSAs e cargas de transbordo. A conclusão foi no sentido de haver rivalidade entre os grupos econômicos verticalizados no MR, o que impossibilitaria o fechamento de mercado à jusante com efeitos à montante por parte da Portonave<sup>88</sup>. Dessa forma, no entendimento do Cade, a integração vertical em tela não apresentava riscos concorrenciais.

Outro aspecto interessante de se destacar desses casos referenciais, para fins de avaliação de integração vertical entre terminais portuários e armadores, é o reconhecimento de que a movimentação de cargas cativas por *players* verticalizados como prática de mercado razoável, desde que não prejudique a concorrência:

*“390. (...) verifica-se uma concentração de (acesso restrito) no mercado de movimentação de cargas containerizadas por parte das Requerentes (combinadas), considerando o volume total de serviços praticados. Embora seja esta a perspectiva mais conservadora para se traçar a análise, esta SG acredita não representar da maneira fidedigna os aspectos do mercado. Isto porque, o volume de serviços praticados cativamente pelas empresas já não estão disponíveis ao restante do mercado e, portanto, não competem com a capacidade das concorrentes de oferta do serviço a terceiros.*

*391. Assim, acredita-se que a concentração real de mercado decorrente da presente operação é aquela em termos de volume que desconsidera o uso cativo.”* (grifos EPL) Anexo do Parecer nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE, p. 99-100.

*“786. A SG entende que o direcionamento das cargas para terminal próprio, bem como a alteração do terminal, per se, não se configura como cometimento de infração à ordem econômica. A investigação segue em curso e não é possível dizer que existe, a priori, um efeito concorrencial negativo desta prática. Caso seja identificado abuso de poder de mercado com efeitos lesivos a concorrência, o Cade tomará as providências cabíveis em sede de repressão a infração à ordem econômica.”* (grifos EPL) Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE, p. 210.

Ademais, apesar de não se tratar de um caso concreto, cabe trazer recente posicionamento de representante do Cade<sup>89</sup>, no evento público denominado “Diálogo Público Análise Concorrencial no Setor Portuário – TCU”, promovido pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”), realizado de modo virtual, em 26/05/2022, que teve por objeto a avaliação de questões concorrenciais referentes às outorgas dos terminais de contêineres STS10, no porto de Santos, e do Porto

---

<sup>86</sup> “726. De fato, (...) é possível verificar que os três terminais portuários têm capacidades ociosas em níveis que os tornam aptos a receber eventual desvio de demanda dos armadores caso a MSC concentre todos os serviços MSC/Log-In no terminal próprio, mais precisamente: [acesso restrito ao Cade] a Portonave, [acesso restrito ao Cade] a APMT Itajaí e [acesso restrito ao Cade] o Terminal de Itapoá, totalizando uma taxa de ociosidade geral de 30-40%<sup>444</sup> [acesso restrito ao Cade].” Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE.

<sup>87</sup> “729. Conclui-se que os clientes da MSC na Portonave possuem outras opções de serviços de terminais de contêineres, vez que a maioria dos operadores geograficamente próximos têm possibilidade de absorver eventuais desvios de demanda. Observa-se, ainda, não ser provável que as Requerentes injustificadamente aumentem o preço dos seus serviços, pois os terminais de Itajaí e de Itapoá (concorrentes diretos das Requerentes), assim como outros operadores em Santa Catarina, têm forte incentivo para ofertar preços baixos visando a preencher suas capacidades ociosas.” Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE.

<sup>88</sup> “743. Deste modo, apesar de a Operação ensejar incremento de participação ao terminal da Portonave em detrimento de possível perda de share da APMT Itajaí, a SG verifica fortes indícios de rivalidade entre os portos situados em Santa Catarina, especialmente entre os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, e o Grupo Maersk tem condições de rivalizar com a MSC no conjunto de ofertas integradas nesta região portuária.” Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE.

<sup>89</sup> Representado por sua Superintendente-Geral Adjunta do Cade, Patrícia Sakowski.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

de Itajaí – concessão operacional<sup>90</sup>. De acordo com a Superintendente-Geral Adjunta do Cade, dentre as formas de atuação do órgão previstas em legislação, a atuação preventiva do conselho se dá mediante controle de estruturas, cujos casos concretos são os atos de concentração. Segundo a representante, a autoridade antitruste visa avaliar se o AC traz problemas concorrenciais, tendo por referência, dentre outros aspectos, os limiares de participação de mercado para sobreposição horizontal e integração vertical que constam na Resolução Cade nº 33/2022. Quando o AC enquadra-se nas hipóteses previstas na referida resolução, ele é apreciado pelo Cade em rito sumário; caso contrário, faz-se necessário maior escrutínio da análise, no denominado rito ordinário.

Prosegue a representante do Cade que, para integrações verticais, quando a participação de mercado das requerentes do AC alcança 30% em algum dos mercados verticalmente integrados, demanda-se análise mais aprofundada para se valorar a probabilidade de fechamento de mercado das requerentes ante os rivais à montante ou à jusante. A depender do resultado dessa análise aprofundada, realizada mediante teste de hipóteses, podem ser alcançados resultados de aprovação ou reprovação da operação. Dentre as possibilidades de aprovação, a superintendente-geral adjunta destacou: (i) afastamento das preocupações concorrenciais, aprovando-se a operação sem restrições; (ii) constatação das preocupações concorrenciais, mas comprovadas as eficiências da operação, de modo que os benefícios superem os custos, nos termos da legislação vigente, e a operação seja aprovada sem restrições; e (iii) constatação das preocupações concorrenciais, sem comprovação das eficiências da operação, porém passível de remediação, estrutural ou comportamental, situação em que há aprovação da operação com remédios. Pontuou também que para casos de interação vertical, os remédios comportamentais são utilizados com maior frequência, apesar do maior custo e, em geral, da menor efetividade em relação ao estrutural.

A Superintendente-Geral Adjunta do Cade colocou ainda que, na forma de atuação repressiva do conselho, avaliam-se as condutas, como a discriminação e recusa de contratação, mediante a regra de razão, que, uma vez enquadrada no *caput* do art. 36 da Lei nº 12.529/2011, pode se constituir como uma infração à ordem econômica. A representante do Cade enfatizou que o uso de restrições à participação de agentes econômicos em licitações deve ser feito com máxima cautela, em linha com a contribuição do DEE/Cade à minuta do Guia AIC-TP. Também recomendou a utilização nos certames que tem por objeto concessão de infraestrutura, as recomendações do Cade constantes do documento “Medidas para estimular o ambiente concorrencial dos processos licitatórios: Contribuições Cade”.

Por fim, a representante do Cade chamou a atenção para três aspectos centrais no debate sobre questões concorrenciais do setor portuário na atualidade: (i) ter um olhar abrangente da dinâmica concorrencial no setor; (ii) desmistificar a verticalização como um processo ruim, uma vez que ao mesmo tempo que pode criar condições para problemas concorrenciais, ela pode gerar eficiências que compensem os danos; e (ii) zelar para que a política pública setorial coíba as infrações à ordem econômica e não os negócios.

Tendo por base os casos concretos de AC nos MRs envolvidos apreciados pelo Cade e em manifestação pública recente do conselho em relação ao tema, as extensas considerações apresentadas até aqui visam trazer os contornos da análise a ser realizada nos próximos itens desta seção.

### 7.2.3. Análise de integração vertical

---

<sup>90</sup> Mídia eletrônica disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=5Lk8y8o3J6E&t=466s&ab\\_channel=TribunaldeContasdaUni%C3%A3o](https://www.youtube.com/watch?v=5Lk8y8o3J6E&t=466s&ab_channel=TribunaldeContasdaUni%C3%A3o), manifestação entre 2h 18min 55s e 2h 37min 00s da mídia eletrônica – acesso em: 29/06/2022.

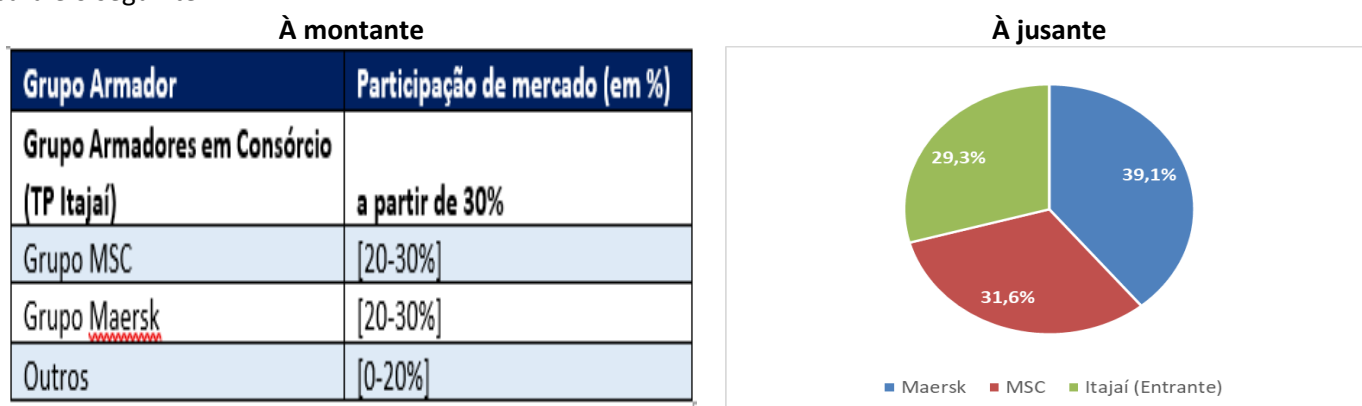
**Seção B1 – Análise Concorrencial**

Com base no racional para a análise de integração vertical exposto na Seção 7.2.2, a presente seção avaliará para os Cenários 2 – com integração vertical ao mercado de armadores, 3 e 4:

- a) o fechamento de mercado à montante com efeitos à jusante – *downstream*, que consiste na investigação se os terminais concorrentes do terminal verticalizado vitorioso na outorga conseguem acessar cargas dos armadores do MR após a operação; e
- b) o fechamento de mercado à jusante com efeitos à montante - *upstream*, que se refere ao acesso de armadores concorrentes do armador verticalizado vencedor da outorga a terminais portuários do MR.

*a) Cenário 2 – com integração vertical a grupo econômico armador diferente de Maersk e MSC*

No Cenário 2, com o vencedor da outorga de TP Itajaí sendo grupo econômico verticalizado a armadores de contêineres diferentes dos grupos econômicos Maersk e MSC, as participações de mercado no longo prazo – 2032 – nos MRs de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul e de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul para é o seguinte:



**Figura 27- Market share dos mercados à montante de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul e à jusante de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul - por movimentação em milhares de TEU (em %) – Cenário 2 – com integração vertical**  
Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

Nos termos da Figura 27, TP Itajaí não alcança a participação de mercado de 30%, considerado, segundo na Resolução Cade nº 33/2022, o limiar de indicativo de possíveis preocupações concorrenciais para integrações verticais em controle de estruturas. Acrescente-se que, mesmo considerando os quatro estágios de desenvolvimento do terminal objeto da outorga, apresentados na Tabela 9 da Seção 6.2.2, TP Itajaí não chegou a atingir o referido patamar. Nessa linha, sob o enfoque do mercado à jusante, não parece possível que o grupo econômico de armador que terá direito a explorar TP Itajaí consiga ter capacidade para fechar o mercado aos concorrentes.

Já pela ótica do mercado à montante, de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul, os dados da Figura 27 apontam que, à exceção dos grupos econômicos incumbentes, não há outro grupo econômico de armador que possa alcançar a participação de mercado de 30%. Dessa forma, caso um grupo econômico de armador de contêineres – diferente de Maersk e MSC, de forma isolada, venha a arrematar TP Itajaí, a participação de mercado desse player no mercado de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul seria inferior ao patamar previsto

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

na Resolução Cade nº 33/2022 de indicativo de possibilidade de exercício de poder de mercado para integração vertical.

Portanto, tanto no mercado à montante como no à jusante, não haveria possibilidade de exercício de poder de mercado caso o vencedor da outorga do TP Itajaí seja um grupo econômico de armador de contêineres rival de Maersk e MSC de forma isolada.

Não obstante, pela perspectiva do mercado à montante, eventual reunião de armadores de contêineres em consórcio – que não integrem os grupos Maersk e MSC - pode levar a participações de mercado iguais ou superiores a 30%, alterando o quadro descrito anteriormente. A título de exemplo, eventual participação associada entre CMA-CGM e/ou Hapag-Lloyd e/ou outros armadores até atingir o patamar de 30% de participação pode configurar essa hipótese. Em casos como esse, pela perspectiva do de transporte marítimo regular de contêineres, poderia haver possibilidade de exercício de poder de mercado. Dessa forma, passa-se a analisar o Cenário 2 com a seguinte condição: TP Itajaí é outorgado a conjunto de grupos de armadores reunidos em consórcio diferentes dos grupos Maersk e MSC e que contabilizem pelo menos 30% de participação de mercado à montante.

Caso o grupo econômico verticalizado vencedor do TP Itajaí desvie integralmente suas cargas para seu terminal verticalizado no longo prazo, os seus concorrentes no mercado de transporte marítimo regular de contêineres teriam opções de terminais portuários nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul para o serviço de movimentação de contêineres?

Primeiramente, cabe caracterizar o porte dos armadores concorrentes. Nos termos da Tabela 3 da Seção 5.2, que agrupa as participações de mercado no MR para as navegações de longo curso e cabotagem, MSC e Maersk, nessa ordem, são líderes de mercado, possuindo participação de 20-30% cada uma, totalizando juntas *market share* de 50-60%. Ademais, ambas contam com terminais portuários verticalizados no MR nesse cenário, Portonave e Itapoá, que possuem cada um *capacity share* superior: (i) à capacidade instalada do TP Itajaí no longo prazo, segundo a Figura 27; e (ii) à participação de mercado dos seus respectivos armadores no mercado à montante, de acordo com os dados da Figura 27. Tal constatação denota, em princípio, que os terminais explorados pelos grupos Maersk e MSC possuem capacidade instalada suficiente para atendimento integral da demanda dos armadores dos mencionados grupos. Por fim, como indicou a Seção 6.3.2, tanto na atualidade como no prognóstico das condições futuras do ambiente concorrencial, é esperada rivalidade efetiva entre os terminais portuários do MR, mesmo em cenários mais restritivos do que o Cenário 2, em termos de participação de mercado.

Diante desse quadro, sem entrar no mérito se o volume de cargas esperada para os grupos armadores outorgantes de TP Itajaí será menor, igual ou superior à capacidade dinâmica de TP Itajaí no longo prazo, resta claro que o grupo econômico de armadores de contêineres reunidos em consórcio para a outorga de TP Itajaí não tem capacidade para a realização de fechamento de mercado à jusante com efeitos à montante – *upstream*.

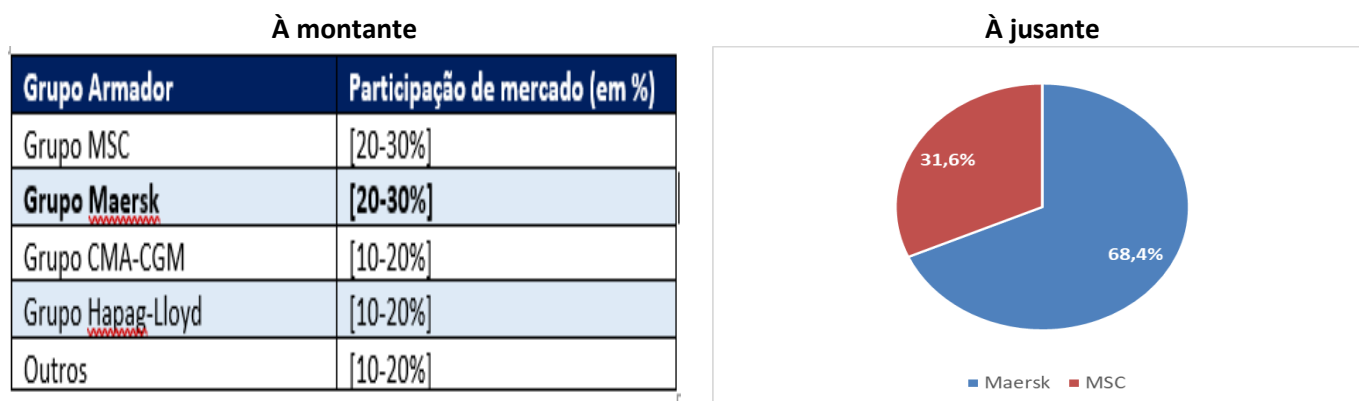
Sob outro enfoque, tampouco é provável o fechamento de mercado à montante com efeitos à jusante – *downstream*, em caso de o grupo econômico verticalizado vencedor do TP Itajaí concentrar suas cargas para seu terminal verticalizado. Isso porque, dado o porte dos grupos econômicos concorrentes e o fato de eles possuírem seus terminais verticalizados com capacidade instalada suficiente para, pelo menos, acomodar sua demanda, torna-se improvável a ação unilateral por parte do grupo econômico verticalizado vencedor do TP Itajaí no mercado de armadores de contêineres que leve à escassez de demanda para os outros dois terminais portuários do MR, ambos verticalizados.

**Seção B1 – Análise Concorrencial**

Diante do exposto, dados os contornos da presente análise, entende-se não haver capacidade e incentivos para que grupo econômico integrado verticalmente a armadores diferentes de Maersk e MSC, isoladamente ou reunidos em consórcio, realize fechamento de mercado, seja à montante, seja à jusante.

**b) Cenário 3**

O Cenário 3, que tem o grupo Maersk como vencedor da outorga de TP Itajaí, já avaliado em relação à sobreposição horizontal na Seção 6.2.3, agora será analisado em relação à integração vertical ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul. Para tanto, retomase na figura abaixo as referências de participação de mercado em ambos os mercados no longo prazo - 2032:



**Figura 28- Market share dos mercados à montante de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul e à jusante de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul - por movimentação em milhares de TEU (em %) – Cenário 3**

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

Nos termos da Figura 28, é notório que a participação de mercado do grupo Maersk no mercado à jusante de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul ultrapassa o limiar de participação de mercado de 30%, nos termos da Resolução Cade nº 33/2022, considerado indicativo de possíveis preocupações concorrenciais para integrações verticais em controle de estruturas. Pela ótica do mercado à montante, é possível que o grupo Maersk, considerando navegação de longo curso e cabotagem reunidos, atinja o patamar de 30%, no limite superior da faixa. De toda sorte, a estrutura de oferta de ambos os mercados e as referências da norma do Cade levam ao entendimento de que para o Cenário 3 há possibilidade de problemas concorrenciais, o que exige aprofundamento da análise.

Diante desse quadro, caso o grupo Maersk logre-se vencedor do TP Itajaí e desvie integralmente suas cargas para seus terminais verticalizados, Itapoá e TP Itajaí, no longo prazo, os seus concorrentes no mercado de transporte marítimo regular de contêineres teriam opções de terminais portuários nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul para o serviço de movimentação de contêineres?

Na atualidade, o grupo Maersk já controla ambos os terminais, com a diferença que TP Itajaí terá porte eficiente no longo prazo, enquanto APMT Itajaí não o tem no presente. Itapoá, por sua vez, possui capacidade ociosa expressiva atualmente – nos termos da Figura 9 da Seção 5.1.1 - e ao longo do horizonte contratual – vide Figura 13 da Seção 5.1.2, com pico de utilização da capacidade instalada prevista de 71,3% em 2026 – ou menor valor de capacidade ociosa de 28,7%. Dessa forma, pelo volume de capacidade ociosa de Itapoá no MR e o fato de Maersk estar presente

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

em ambos os complexos portuários do MR, é razoável supor que a atual capacidade instalada dos seus dois terminais excede a demanda por serviços portuários desse armador no MR. A partir dessa inferência, entende-se que os terminais do grupo Maersk possuem capacidade instalada para atender suas cargas e cargas de terceiros na atualidade. Por conseguinte, obtendo a outorga de TP Itajaí, tal capacidade instalada do grupo Maersk se amplia. Mantida as atuais participações de mercado de armadores no longo prazo, a ampliação de capacidade dos terminais da Maersk comportaria a demanda esperada no horizonte contratual.

Diante do quadro apresentado, apesar de desconhecer o volume de cargas da Maersk em seus terminais no MR, há fortes elementos que indicam o fato de os terminais do grupo Maersk no Cenário 3, Itapoá e TP Itajaí, terem capacidade instalada superior à demanda dos armadores do referido grupo econômico no MR. Por esse raciocínio, já se considera a alocação de 100% das cargas do referido armador para seus terminais verticalizados. Ademais, para rentabilizar o segmento de terminais portuário do grupo Maersk no MR, o grupo verticalizado depende de vender serviços portuários aos seus rivais no mercado de armadores de contêineres para ampliar o uso da capacidade instalada e rentabilizar seus empreendimentos no mercado à jusante. Nesses termos, mesmo supondo que o grupo Maersk tenha capacidade de realizar fechamento de mercado à jusante com efeitos à montante – *upstream*, há fortes indícios de que não há incentivos para concretizar tal fechamento.

Ao se aventar a hipótese de fechamento de mercado à montante com efeitos à jusante – *downstream* – por parte do que o grupo Maersk no Cenário 3, isto é, o terminal concorrente desse grupo, Portonave, não ter acesso a cargas dos armadores para estabelecer ambiente competitivo saudável no MR, tal situação mostra-se improvável. Como colocado na Figura 28, a participação de mercado da Maersk à montante é de 20-30%. Em decorrência, o dos demais armadores é de 70-80%. Nessa conjuntura, mesmo com o direcionamento integral de cargas do grupo Maersk aos seus terminais do MR – hipótese já contemplada na avaliação de fechamento de mercado *upstream*, restariam 70-80% de carga dos demais armadores no MR a serem alocadas no terminal da Portonave, cujo *capacity share* no longo prazo é de 31,6% e nos quatro estágios do empreendimento no Cenário 3 chega ao máximo a 41,5%, em 2026, nos termos da Tabela 13 da Seção 6.2.4. Em um quadro como esses, não há capacidade para que o grupo Maersk realize fechamento de mercado *downstream* no Cenário 3.

Diante do exposto, entende-se não haver capacidade e incentivos para que grupo Maersk realize fechamento de mercado, seja à montante, seja à jusante.

### c) Cenário 4

O Cenário 4, que tem o grupo MSC como vencedor da outorga de TP Itajaí, já avaliado em relação à sobreposição horizontal na Seção 6.2.4, agora será analisado em relação à integração vertical ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul. Para tanto, retomase na figura abaixo as referências de participação de mercado em ambos os mercados no longo prazo - 2032:

**À montante**

**À jusante**

Seção B1 – Análise Concorrencial

Grupo Armador	Participação de mercado (em %)
Grupo MSC	[20-30%]
Grupo Maersk	[20-30%]
Grupo CMA-CGM	[10-20%]
Grupo Hapag-Lloyd	[10-20%]
Outros	[10-20%]

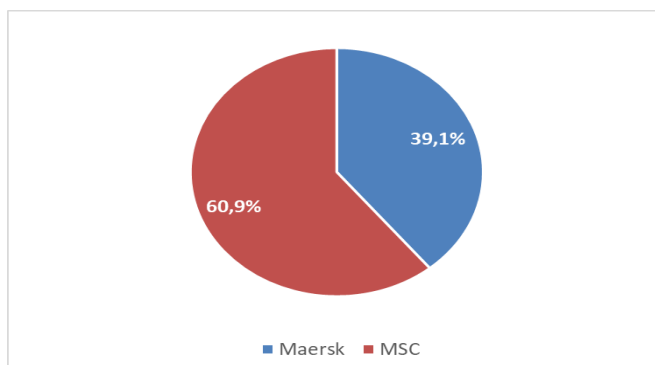


Figura 29- *Market share* dos mercados à montante de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul e à jusante de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul - por movimentação em milhares de TEU (em %) – Cenário 4

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Itapoá.

Nos termos da Figura 29, é notório que a participação de mercado do grupo MSC no mercado à jusante de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul ultrapassa o limiar de participação de mercado de 30%, nos termos da Resolução Cade nº 33/2022, considerado indicativo de possíveis preocupações concorrenciais para integrações verticais em controle de estruturas. Pela ótica do mercado à montante, é possível que o grupo MSC, considerando navegação de longo curso e cabotagem reunidos, atinja o patamar de 30%, no limite superior da faixa. De toda sorte, a estrutura de oferta de ambos os mercados e as referências da norma do Cade levam ao entendimento de que para o Cenário 4 há possibilidade de problemas concorrenciais, o que exige aprofundamento da análise.

Diante desse quadro, caso o grupo MSC logre-se vencedor do TP Itajaí e desvie integralmente suas cargas para seus terminais verticalizado, Portonave e TP Itajaí, no longo prazo, os seus concorrentes no mercado de transporte marítimo regular de contêineres teriam opções de terminais portuários nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul para o serviço de movimentação de contêineres?

Atualmente, Portonave movimenta cerca de 45% de cargas da MSC e o restante de outros armadores, segundo informação prestada pelo referido terminal<sup>91</sup>. Com base nessas informações, foi feito exercício de estimativa do volume de cargas da MSC movimentado em Portonave em relação aos demais terminais do MR, no período 2016-2021, a saber:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
(A) Proporção de cargas da MSC movimentadas em Portonave - boxes	39%	34%	43%	44%	46%	45%
(B) <i>Market share</i> da Portonave no MR (terminais portuários)	54%	52%	41%	36%	40%	46%
(C=A*B) Parcela de <i>market share</i> (terminais portuários) atribuído a cargas da MSC em Portonave	21%	18%	18%	16%	19%	21%
(D) <i>Market share</i> (armadores) da MSC	25%	24%	25%	23%	21%	23%
<b>(E=D/C) Proporção estimada de cargas da MSC na Portonave em relação aos outros terminais do MR</b>	<b>85%</b>	<b>74%</b>	<b>71%</b>	<b>69%</b>	<b>88%</b>	<b>90%</b>

Tabela 14 - Proporção estimada de cargas da MSC na Portonave em relação aos outros terminais do MR

Fonte: Elaboração interna, com base em dados Portonave, Antaq e ABTP (com dados Datamar).

<sup>91</sup> Fonte: Portonave. Documento: apresentação institucional feita à EPL, de 11/04/2022, slide 29.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

A partir dos dados da Tabela 14, verifica-se que parte substancial das cargas da MSC no MR é movimentada em Portonave, porém não a integralidade. Dessa forma, haveria, em tese, margem para o desvio de 100% das cargas da MSC para Portonave. Em decorrência, dado o elevado uso da capacidade instalada do terminal em 2021 – nos termos da Figura 9, da Seção 5.1.1, Portonave possivelmente deixaria de movimentar cargas dos demais armadores para apenas operar carga da MSC. Nesse cenário, com a carga da MSC integralmente equacionada em Portonave, os demais armadores, que respondem, nos termos da Figura 29, por 70-80%, contariam com TP Itajaí, explorado pelo mesmo grupo MSC, e Itapoá, explorado pelo grupo Maersk, que vão ofertar respectivamente 39,1% e 29,3% da capacidade instalada do mercado no longo prazo – segundo Figura 27 do item “a” da Seção 7.2.3.

Diante desse quadro, não é de se esperar que MSC não atenda terceiros com TP Itajaí, terminal de porte eficiente, dada a necessidade de rentabilizar o terminal para recuperar os investimentos realizados. Além disso, considerando a contraposição entre os *market shares* dos mercados à montante e à jusante que constam na Figura 29, é razoável supor que a capacidade instalada de Itapoá seja suficiente para absorver toda a carga da Maersk e ainda ofertar carga a terceiros. Diante dessas prováveis condições de ofertantes de serviços de terminais portuários de contêineres no MR, não parece que o grupo MSC tenha capacidade e incentivos para o fechamento de mercado *upstream*.

Já a hipótese de fechamento de mercado à montante com efeitos à jusante – *downstream* – por parte do que o grupo MSC no Cenário 4 avalia se o terminal concorrente desse grupo, Itapoá, terá acesso a cargas dos armadores para estabelecer ambiente competitivo saudável no MR. Como colocado na Figura 29, a participação de mercado da MSC à montante é de 20-30% e a dos demais armadores é de 70-80%. Resgatando que o volume de cargas dos armadores do grupo MSC são acomodáveis quase que integralmente no terminal Portonave, tanto o terminal do grupo rival Itapoá, quanto TP Itajaí, do mesmo grupo econômico, tem condições de disputar 70-80% de carga dos demais armadores no MR. Nesse cenário, é improvável o fechamento de mercado *downstream* no Cenário 4.

Diante do exposto, entende-se não haver capacidade e incentivos para que grupo MSC realize fechamento de mercado, seja à montante, seja à jusante.

### 7.2.4. Considerações finais

Nos três cenários avaliados nesta seção - Cenários 2 – com integração vertical ao mercado de armadores, 3 e 4 e valendo-se do método de análise empregue pelo Cade em casos concretos de controle de estruturas envolvendo mercados de terminais portuários e armadores de contêineres, foi constatada ausência de capacidade e incentivos para que os grupos econômicos vencedores das outorgas de TP Itajaí, verticalmente integrados ao mercado de armadores de contêineres promovam fechamento de mercado

- (i) à montante com efeitos à jusante – de modo que terminais concorrentes de TP Itajaí não obtenham cargas para desenvolver sua atividade econômica; ou
- (ii) à jusante com efeitos à montante – com os armadores concorrentes do grupo econômico que arrematou TP Itajaí não possuírem alternativas de terminais portuários no MR para fazer a movimentação de carga.

Importa ressaltar que, como colocado na Seção 5.1.1, o MR na atualidade – desde 2016 – já é integralmente verticalizado a armadores de contêineres e, como debatido no item “a” da Seção 6.3.2, a mencionada verticalização não impediu de que o mercado tivesse rivalidade efetiva no período. Para o longo prazo, eventual materialização dos Cenários 2 – com integração vertical ao mercado de armadores, 3 e 4 o prognóstico de rivalidade efetiva permanece válido, segundo o item “b” da Seção 6.3.2.

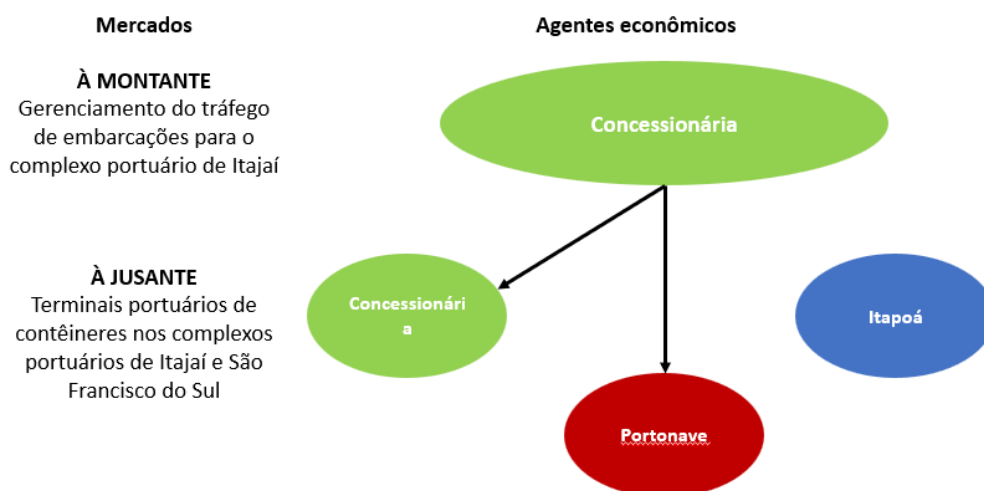
**Seção B1 – Análise Concorrencial**

Por fim, compete pontuar que, diferentemente da análise concorrencial da outorga da área STS10 feita pela SG/Cade, a avaliação concorrencial do presente caso não demandou aprofundamento dos debates sobre os efeitos das parcerias VSAs e SCAs no mercado de serviços portuários, como se fez necessário para o terminal de contêineres no Porto de Santos nas análises realizadas tanto por esta área técnica da EPL, submetida ao processo de consulta e audiência públicas, quanto na feita pela SG/Cade, por intermédio da Nota Técnica nº 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE. Isso porque, como neste caso 100% dos terminais portuários do MR são verticalizados a armadores, neutralizam-se os fatores que, quando presentes em conjunto, tornam preocupante a integração vertical entre terminais portuários e armadores de contêineres, segundo a referida análise do Cade, a saber:

- (i) incremento das participações de mercado globais e no Brasil dos principais armadores;
- (ii) intensificação da verticalização dos armadores com terminais portuários;
- (iii) operação compartilhada na prestação dos serviços de transporte marítimo de contêineres (envolvendo junção de armadores em contratos do tipo VSAe/ou SCA);
- (iv) cláusula de terminais próprios em contratos de VSAs, com aumento do poder de negociação das alianças sobre os terminais portuários; e
- (v) concentração de todas as cargas dos VSAs no mesmo terminal portuário, com possível exclusão dos demais terminais portuários que não fazem parte de grupos econômicos dos armadores - quando estes são verticalizados.

**7.3. Possível integração vertical com o mercado de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí**

A presente avaliação concorrencial abordará a integração vertical entre o mercado de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul, objeto desta análise, à jusante, e o mercado de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí, à montante, definido na Seção 4.3. A dinâmica entre mercados e os seus players pode ser ilustrada na figura abaixo:



**Figura 30 – Representação da integração vertical entre os mercados de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí, à montante e terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul, à jusante**  
Fonte: Elaboração interna.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

Como colocado na Seção 4.3, a infraestrutura de acesso aquaviário ao complexo portuário de Itajaí representa infraestrutura essencial para TP Itajaí, Portonave e demais TUPs do complexo em questão<sup>92</sup>. O controle dessa infraestrutura essencial será realizado pela Concessionária, mesmo agente econômico que explora TP Itajaí, que, por sua vez, concorre no mesmo MR de Portonave à jusante, como reporta a Figura 30. Nos termos da mesma Figura 30, registre-se que Itapoá, apesar de ser um dos agentes econômicos do mercado à jusante, não se constitui como parte da integração vertical em tela, uma vez que, por ser localizar em outro complexo portuário, a infraestrutura de acesso aquaviário que o terminal utiliza é a do porto organizado de São Francisco do Sul, gerenciada, na atualidade, pela autoridade portuária local estatal.

Considerando que a atividade – equipara a um mercado relevante para esta análise – de gerenciamento do tráfego de embarcações em um complexo portuário é um monopólio natural, resta claro que o titular de exploração da infraestrutura de acesso aquaviário do complexo portuário de Itajaí, ao também atuar no mercado de terminais portuários de contêineres do mesmo complexo, possui capacidade para fechamento de mercado à montante com efeitos à jusante. Dessa forma, a questão a ser avaliada a partir de então é se há incentivos para o fechamento *downstream*.

A atividade de gerenciamento do tráfego de embarcações, como colocado na Seção 4.3, compreende: (i) o estabelecimento das regras de programação, operação e atracação de embarcações; (ii) a autorização da entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto; e (iii) a operação do *Vessel Traffic Service* (VTS). A partir desses elementos da atividade, pode-se aventar que a Concessionária poderia ter incentivos econômicos para seu benefício no estabelecimento tanto de regras de programação, operação e atracação de embarcações, quanto de condutas administrativas para os procedimentos de autorização da entrada e saída de embarcações que a favorecesse, em detrimento do rival Portonave. Ademais, como a atividade é um monopólio natural e a Concessionária desenvolverá competência técnica e expertise para executar tal atividade, com o tempo, é esperada a criação de assimetria de informações entre Concessionária e Portonave quanto a questões técnicas do gerenciamento do tráfego de embarcações, o que tende a ampliar as condições para o exercício de práticas discriminatórias por parte da Concessionária ao seu rival no mercado de terminais portuários, a exemplo de imposição de barreiras técnicas ou recusa na prestação de serviços.

Diante desse quadro, de possíveis incentivos econômicos ao fechamento de mercado à montante com efeitos à jusante, em desfavor da Portonave, faz-se necessário trazer o conjunto de incentivos previstos na modelagem do empreendimento e em regras contratuais para mitigar esse risco concorrencial.

No que se refere ao racional na modelagem, ao também ser um *player* no mercado de terminais de contêineres e obrigada a ofertar um terminal no mesmo porte de Portonave – quanto a número de portêineres, áreas de pátio e navio-tipo a ser atendido, não há dúvidas de que a Concessionária vai buscar rentabilizar ao máximo seu ativo do mercado à jusante. Como condições para tanto, tem-se: (i) a qualidade da infraestrutura de acesso aquaviário, para o tráfego perene e sem restrições de embarcações da classe New Panamax; e (ii) a eficiência na gestão do tráfego de embarcações, de modo a maximizar a utilização da infraestrutura de acesso aquaviário. Além disso, as receitas pelo uso da infraestrutura de acesso aquaviário – denominada Tabela I, representa uma das fontes de receita da Concessionária, na ordem de 12% em relação ao total de receitas - excluída a receita de construção, sendo que a participação de navios com origem / destino à Portonave na composição da Tabela I é prevista na ordem de 54%, em média.

Além do alinhamento de interesses com Portonave para a gestão adequada de infraestrutura de acesso aquaviário com vistas a maximizar a exploração de TP Itajaí, a Concessionária está submetida a uma série de obrigações

---

<sup>92</sup> Os referidos TUPs não figuram no MR à jusante.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

contratuais para garantir não somente a provisão com qualidade adequada da mencionada infraestrutura, mas também sua gestão eficiente e não discriminatória. Nos termos do contrato de concessão proposto e seus anexos, as regras de gestão do uso da infraestrutura de acesso aquaviário serão estabelecidas pela Concessionária no REP. Tanto as regras do REP quanto a gestão do uso da infraestrutura devem garantir tratamento não discriminatório dos usuários por parte da Concessionária. Pontue-se que o processo de alteração do REP, o que inclui a formulação das regras de programação, operação e atracação de embarcações é submetido os processos de controle social, tanto no Conselho de Autoridade Portuária (“CAP”), quanto no procedimento previsto em contrato de consulta aos usuários, que tende a contar com um conjunto mais amplo de partes interessadas do que o CAP.

No que se refere à operação das regras de programação, operação e atracação de embarcações, isto é, ao gerenciamento do tráfego em si, o contrato de concessão prevê a instauração por parte da Concessionária de mecanismo de comunicação apropriado para recebimento de denúncias por descumprimento das referidas regras estabelecidas no REP. Outro aspecto é a fiscalização da atividade de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí, qualificado como serviço obrigatório da concessão em contrato, pela Antaq que, em caso de descumprimento, enseja aplicação de infração administrativa de natureza gravíssima, no âmbito da regulamentação específica da mencionada agência reguladora.

Diante do exposto, embora entenda-se que a Concessionária, monopolista no mercado de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí, à montante, e titular de exploração do TP Itajaí, à jusante, possua capacidade para fechamento de mercado *downstream* e, por um lado, haveria incentivos econômicos para tanto, por outro, a modelagem do empreendimento e as obrigações impostas à Concessionária em contrato arrefecem as preocupações concorrenciais, de modo que se considera improvável o fechamento de mercado à montante com efeitos à jusante para a integração vertical em tela.

### 7.4. Conclusão sobre possíveis integrações verticais

Diante do exposto, considerando:

- a) a necessidade de avaliação de dois mercados verticalmente integrados ao objeto desta análise, (i) o de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul, à montante, e (ii) o de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí, também à montante;
- b) na avaliação do mercado de transporte marítimo regular de contêineres, a utilização de metodologias recentes utilizadas nos casos concretos do Cade referentes à mencionada integração vertical;
- c) nos Cenários 2 – com integração vertical a grupo econômico armador diferente de Maersk e MSC, 3 e 4, a ausência de capacidade e incentivos para que os grupos econômicos vencedores das outorgas de TP Itajaí, verticalmente integrados ao mercado de armadores de contêineres realizem fechamento de mercado *downstream* ou *upstream*;
- d) na verticalização referente ao mercado de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí, a ausência de incentivos econômicos para que a Concessionária realize fechamento de mercado *downstream*, dados os incentivos previstos na modelagem do empreendimento e nas obrigações impostas em contrato de concessão,

conclui-se que, em ambas as integrações verticais apreciadas, é improvável o exercício do poder de mercado por parte do grupo econômico verticalmente integrados que explorará o objeto da concessão, que inclui a exploração da infraestrutura de acesso aquaviário e TP Itajaí.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

### 8. Possíveis riscos à competição no leilão

A ferramenta de consórcio tem por finalidade estimular a competitividade em licitações, incentivando a participação de entrantes no mercado, e evitando que tal instituto seja utilizado para redução estratégica da demanda, fato prejudicial para a valoração do ativo, na perspectiva do poder concedente, segundo o Cade (Cade, 2016). Nesse sentido, agentes econômicos, incluindo controlada e controladora, que já atuam em um mercado ou em mercado verticalmente integrado ao MR objeto da análise e possuem condições técnico econômico-financeiras de participarem de forma isolada no certame se assim desejarem, caso se reúnam em consórcio, arrefecerão o aspecto competitivo do certame caso se reúnam em consórcio.

Com base nessa referência, entende-se haver riscos à competição no leilão caso se forme consórcios entre os grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no MR de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul, isto é, grupos Maersk e MSC.

Portanto, sugere-se estabelecimento de restrição à participação de consórcios entre grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no MR de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul: grupos Maersk e MSC.

Esclarece-se que a restrição proposta não incide em consórcios formados entre um dos grupos econômicos verticalmente integrados – Maersk ou MSC - e outro(s) grupo(s) econômico não verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no MR de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul.

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

### 9. Manifestações da ANTAQ e do CADE em função do Acórdão nº 245/2023 - TCU - Plenário

Além da análise realizada na presente Seção B1 do EVTEA, ao longo do processo de estruturação da Concessão do Porto de Itajaí houve manifestações do CADE e da ANTAQ, em cumprimento a recomendações e determinações exaradas no âmbito do Acórdão nº 245/2023 do Plenário do TCU.

Em suma, o Tribunal de Contas da União apresentou uma série de recomendações e determinações para que ANTAQ e CADE realizassem estudos técnicos que embasassem, com dados atualizados, conclusões acerca das questões atinentes a competição no âmbito do Porto de Itajaí.

Por parte da ANTAQ, houve manifestação técnica representada pelo Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, anexo 7 a presente Seção. Por parte do CADE, a Nota Técnica nº 5/2023/CGAA3/SGA1/SG/CADE (anexo 8), trouxe suas contribuições acerca do tema.

De maneira geral, as manifestações corroboram as principais conclusões da Seção B1 e atendem a todos os requisitos apresentados no Acórdão do TCU.

No que tange a manifestação do CADE, ainda, surgiu a preocupação com o cenário de vitória do leilão por parte da Portonave, especialmente no que diz respeito a possibilidade de prática de açambarcamento do Porto de Itajaí em função da cobrança da contribuição variável, obrigação financeira a ser paga pela futura concessionária. Ainda, mesmo concluindo pela não limitação a participação de quaisquer players na licitação, a Nota Técnica do CADE entendeu pela adoção de *“mecanismos rigorosos de controle e que reforcem a repressão a condutas anticompetitivas devem ser previstos no edital e nos contratos assinados com os arrendatários”*.

Objetivamente, as manifestações tanto de ANTAQ quanto CADE corroboram as principais conclusões da análise concorrencial procedida no âmbito da Seção B1. Ainda, a minuta de contrato deve trazer regramento específico que reforce a repressão a condutas anticompetitivas, especialmente no que diz respeito a possibilidade de açambarcamento.

### 10. Conclusão e encaminhamentos

Diante do exposto, entende-se que a outorga do objeto da licitação do processo de desestatização do Porto de Itajaí, que contempla (i) o desempenho de parte das funções de administração do porto, conforme disposto na Lei nº 12.815/2013, inclusa à gestão da infraestrutura de acesso aquaviário compartilhada entre o porto organizado e os TUPs do complexo portuário, e (ii) a operação portuária, via execução direta ou por meio de operador portuário pré-qualificado, do terminal de contêineres do referido porto, não suscita preocupações concorrenciais, à luz da Lei nº 12.529/2011 e das demais referências do SBDC. Dessa forma, entende-se não ser cabível estabelecimento de critérios de restrição ou vedação à participação de agentes econômicos individuais na licitação, pela perspectiva do ambiente concorrencial após a outorga.

Pelo lado da competição no leilão, contudo, foram vislumbrados riscos de que eventual consórcio entre grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no MR de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul, ou seja, grupos Maersk e MSC, arrefeça a competitividade no certame. Por conseguinte, foi proposta restrição à participação de consórcios entre grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no MR de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São

---

## Seção B1 – Análise Concorrencial

---

Francisco do Sul: grupos Maersk e MSC. Esclarece-se que a restrição proposta não incide em consórcios formados entre um dos grupos econômicos verticalmente integrados – Maersk ou MSC - e outro(s) grupo(s) econômico não verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no MR de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul.

### Anexos

Anexo 1 - Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários ("Guia AIC-TP") - versão 1

Anexo 2 - PARECER SEI Nº 5612/2022/ME, de 07/04/2022

Anexo 3 - Carta nº 17/2022 – ABTP, de 14/04/2022

Anexo 4 - Anexo do PARECER Nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE

Anexo 5 - Anexo do Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE - AC nº 08700.005700/2021-48 – AC MSC – Log-In

Anexo 6 - Nota Técnica nº 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE

Anexo 7 - Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP

Anexo 8 - Nota Técnica nº 5/2023/CGAA3/SGA1/SG/CADE