



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
GERÊNCIA DE REGULAÇÃO PORTUÁRIA - GRP/SRG

RELATÓRIO DE AIR

Data: 20/10/2020	Área: SRG/GRP	Versão: 01
Palavras-chave: OGMO; regulação econômica; trabalho portuário	Processos relacionados: SEI 50300.011775/2016-70; 50300.006383/2016-99; 50300.008889/2018-02; 50300.010351/2016-98; 50300.021866/2019-66; 50300.003596/2019-10; 50300.013901/2019-73 (SEI 1167085)	AIRs relacionadas: Relatório de AIR 19/2020 (SEI 1167085)
Assunto: Regulação dos Órgãos de Gestão de Mão de Obra - OGMO		

SUMÁRIO

[SUMÁRIO EXECUTIVO](#)

[CONTEXTUALIZAÇÃO](#)

[HISTÓRICO PROCESSUAL](#)

[LEI DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E O NOVO DECRETO DE AIR.](#)

[IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL](#)

[IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA](#)

[IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO](#)

[DA IMPORTÂNCIA DO OGMO DENTRO DO SETOR PORTUÁRIO E DA SUA CONTINUIDADE COM
INSTITUIÇÃO RELEVANTE NO SETOR](#)

[FUNDAMENTOS MICROECONÔMICOS. REGULAÇÃO COM BASE EM FALHA DE MERCADO](#)

[DOS ESTUDOS ANTERIORES](#)

[INFORMAÇÕES ADICIONAIS REQUISITADAS AOS AGENTES](#)

[MAPEAMENTO DAS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS](#)

[RELATO SOBRE A ETAPA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL - TOMADA DE SUBSÍDIOS Nº 06/2020/SRG-ANTAQ](#)

[CONFRONTAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS. POSSÍVEIS IMPACTOS](#)

[SOLUÇÃO DE MENOR IMPACTO. ALTERNATIVA ESCOLHIDA](#)

[ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO](#)

[ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO - ARR \(FUTURO\)](#)

[ADENDO - SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES NO MODELO DE GOVERNANÇA](#)

[CONCLUSÕES](#)

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta Análise de Impacto Regulatório - AIR tem como objetivo avaliar a existência de problema regulatório relacionado à cobrança de "joia de admissão" pelos OGMOs - Órgãos Gestores de Mão de Obra (proibida pela ANTAQ em 2015) e apresentar alternativas viáveis para intervenção, se necessário, no mecanismo de governança setorial chamado OGMO.

2. Os trabalhos da ANTAQ foram iniciados em 2016, porém, com a feição atual, somente no primeiro semestre de 2020, contemplando reuniões com as partes interessadas, consulta formal à Fiscalização da ANTAQ, incluindo até mesmo uma Consulta Interna à Agência. Em novembro de 2020, a Superintendência de Regulação concluiu a Análise de Impacto Regulatório Preliminar 19/2020 SEI nº 1167085, contendo todas as etapas de uma AIR, exceto a avaliação final das alternativas. Entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021, tal documento foi submetido à participação social, conforme o AVISO DE TOMADA DE SUBSÍDIOS Nº 06/2020/SRG-ANTAQ (SEI nº 1187320).

3. A presente AIR retoma a AIR anterior (replicando-a em parte), complementando e prosseguindo na análise de custos e benefícios de uma intervenção regulatória.

4. Foram consideradas as alternativas de NÃO REGULAR (ou seja, aquela que mais se aproxima da situação atual), bem como as opções de REGULAR, listadas ao longo deste relatório.

5. Em resumo, foi demonstrada a materialização do problema regulatório e as condutas potencialmente anticompetitivas na relação do OGMO. A solução de menor impacto é manter o *status quo*: proibição da cobrança de joia de admissão. Pelo menos até quando existir, estruturalmente, mais competição nesse submercado.

6. É o breve sumário.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

7. No Brasil, a privatização dos serviços públicos ou a liberação de setores da infraestrutura não foram precedidas pela criação e instalação de agências reguladoras independentes e autônomas, com a missão de fiscalizar a oferta desses serviços e garantir a sua prestação com qualidade e eficiência, livres de pressões do mercado. Ao contrário, assistimos a um processo de despublicização anterior à criação das agências reguladoras. É o caso do setor portuário. A desestatização promovida pela Lei de Modernização dos Portos de 1993 antecede em muito a criação da ANTAQ, em 2001 (a instituição efetiva da autarquia só ocorreu em 2002). A sociedade, em especial os consumidores desses serviços, colhe ainda hoje os efeitos negativos dessa inversão processual. Mas, nunca é tarde: a ANTAQ, agora madura em seus processos internos, diante de um corpo técnico sólido e de alta competência, está reavaliando temas históricos dentro de um novo contexto econômico, cuja característica é a ampla concorrência dentro e fora do porto organizado.

8. Vemos que "regulação" pode ser dividida em dois tipos básicos, a econômica e a social. A regulação econômica trata dos esforços governamentais em assegurar o funcionamento adequado dos mercados, como a prevenção do abuso do poder dos monopólios, preços eficientes, além das regras de entrada, permanência e saída em determinados mercados. Já a regulação social trata de questões como as assimetrias de informação, segurança e externalidades negativas, em áreas como meio ambiente, proteção do consumidor, segurança do trabalho, entre outras. Usualmente as duas formas de regulação andam juntas e implicam custos para os regulados. Sob esse prisma, a intervenção subsidiária do Estado na economia passa a ser meio para a promoção de direitos. Aliás, regulação social é condizente com os preceitos constitucionais, tendo como finalidade precípua a promoção do interesse público e a garantia de direitos fundamentais.

9. Do princípio da supremacia do interesse público infere-se que há um dever-poder do órgão regulador quanto ao zelo pelo interesse público, e de exprimí-lo nas relações entre particulares. Nesse sentido, o objetivo de garantir o interesse público como fim primeiro da atividade da administração deve pautar todos os atos e decisões regulatórias, havendo assim uma íntima relação dessa finalidade com a proteção dos direitos do consumidor. Além disso, há que se ressaltar que a Constituição Federal (art. 5º, XXXII) prevê que cabe ao Estado promover a proteção do consumidor e coibir a competição desleal e os lucros abusivos. As premissas de ação da Agência estão, no setor portuário, dentro do art. 3º da Lei nº 12.815/2015.

10. Contudo, o cumprimento desse poder-dever de tutela ao usuário passa, essencialmente, por ações que garantam a liberdade de escolha (pois sem liberdade de escolha também pouco é real a liberdade de preços), a qualidade do serviço e a modicidade. Pois cabe à ANTAQ prover efetividade aos direitos constitucionais de terceira geração, aos direitos difusos, coletivos, ou melhor, incentivar um mercado equilibrado, onde os efeitos da competição imperfeita estão mitigados e os negócios são executados com maior transparência e menor risco. Pois, no momento em que a Administração Pública outorga a execução da atividade portuária às empresas privadas, mais do que nunca são imprescindíveis a criação e a manutenção de meios eficazes para a proteção dos usuários desses serviços, cuja exploração é de titularidade do Poder Público Federal.

11. Nesse debate, é crescente o desafio de reduzir os gargalos que impedem o aumento da produtividade e da competitividade de diversos setores econômicos nacionais. Entre as principais dificuldades apontadas pelos investidores estrangeiros temos os déficits de logística e os altos custos de transporte de cargas. Aqui, busca-se uma proposta regulatória que reduza o Custo Brasil, e contribua significativamente para a geração de riquezas e o desenvolvimento nacional.

3. HISTÓRICO PROCESSUAL

12. Na ANTAQ, o tema do Órgão de Gestão de Mão de Obra (OGMO) foi objeto de duas Agendas Regulatórias entre 2016-2017 e 2018-2019, respectivamente itens 3.6 e 3.2, sem solução conclusiva. Assim, foi mantido o tema na Agenda 2020-2021.

13. A abertura dessa Agenda teve como base duas resoluções exaradas pela ANTAQ em 2015, no sentido de proibir e/ou impedir a criação de uma "taxa de adesão" dos novos operadores portuários e coibir cobranças diferenciadas para os entrantes. Cita-se aqui a Resolução nº 4.306 - ANTAQ, de 24 de agosto de 2015 (SEI nº 0146671) e a Resolução nº 4.317 - ANTAQ, de 25 de agosto de 2015 (SEI nº 0146674).

14. As resoluções supracitadas foram determinações específicas, com base em informações concedidas pelas partes envolvidas, a serem confirmados posteriormente em estudo mais amplo. Ademais, empregou-se o termo "joia de admissão" para retratar a cobrança ao permitir a entrada de novos operadores portuários no OGMO. Naquela oportunidade, já se aventava a cobrança de joia ser caracterizada como indício de infração à ordem econômica.

15. A seguir, trechos relevantes das supracitadas resoluções:

Resolução nº 4.306 - ANTAQ/2015

Art. 1º Determinar ao Órgão Gestor de Mão de Obra do porto do Rio Grande – OGMO/RG a suspensão imediata da cobrança da chamada "joia de admissão" junto aos novos operadores portuários que pretendam se habilitar para operar naquele porto, sob pena de incorrer na prática da infração capitulada no inciso XXXVIII do art. 32 da norma aprovada pela Resolução nº 3.274-ANTAQ, de 6 de fevereiro de 2014.

(...)

Art. 3º Cientificar o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE acerca dos fatos apurados na presente instrução processual, diante da constatação de indícios de infração à

Resolução nº 4.317 - ANTAQ/2015

Art. 1º Determinar ao Órgão Gestor de Mão de Obra dos portos de Belém e Vila do Conde - OGMOBVC a suspensão imediata da cobrança da chamada "joia de admissão" junto aos novos operadores portuários que pretendam se habilitar para operar naqueles portos, sob pena de incorrer na prática da infração capitulada no inciso XXXVIII do art. 32 da norma aprovada pela Resolução nº 3.274-ANTAQ, de 6 de fevereiro de 2014.

Art. 2º Estender a determinação contida no item anterior a todos os Órgãos Gestores de Mão de Obra - OGMOs. (grifo nosso)

16. Ato contínuo, com o objetivo de dar efetividade às resoluções, a Gerência de Regulação Portuária - GRP intermediou negociação junto à Federação Nacional dos Operadores Portuários - FENOP para que todos os OGMOs realizassem a revisão dos seus Estatutos Sociais de modo a retirar cláusulas que permitissem a cobrança do item "joias de admissão" e de termos que permitissem a cobrança diferenciada entre as empresas pertencentes à mesma instituição laboral. Foram realizadas reuniões com a FENOP, especialmente para discussão de temas como: questões institucionais do OGMO; cobranças e justificativas; estrutura de custo dos OGMOs; passivos financeiros e trabalhistas que pudessem causar efeitos negativos à livre concorrência.

17. Nos autos do processo também consta uma apresentação da FENOP, de 27 de dezembro de 2016 (SEI 0164369), versando sobre a lei de criação dos OGMOs, características, obrigações frente o sistema laboral portuário, as taxas de entrada. Além disso, a FENOP defendeu que não caberia à ANTAQ determinar alterações nos estatutos sociais dos OGMOs para coibir cobranças de taxas. Outrossim, na mesma apresentação concluíram que a ANTAQ não deveria atuar nos temas laborais, já que os órgãos competentes eram o Ministério do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho.

18. Nesse ínterim, em 2016, a Diretoria Geral da ANTAQ encaminhou à FENOP o Ofício 216/2016/DG-ANTAQ (SEI nº 0175686) posicionando-se que a atuação da Agência ocorria apenas no que tange à prestação dos serviços portuários, vejam:

Ofício 216/2016/DG-ANTAQ:

...

2. Sobre o assunto, informo que a questão referente à cobrança feita pelos Órgãos Gestores de Mão de Obra - OGMO de valor de "jóia de admissão" junto a novos operadores portuários encontra-se em análise no âmbito da Superintendência de Regulação, que deverá, brevemente, emitir seu juízo de valor.

3. Entretanto, com o intuito de antecipar uma resposta a essa Federação acerca de outro ponto consignado no citado documento, qual seja o alcance das atividades de fiscalização desta ANTAQ, esclareço que a competência fiscalizatória desta Entidade Reguladora alcança os operadores portuários em questões estritamente relacionadas à prestação do serviço portuário, sem que esse alcance tenha o condão de se imiscuir em assuntos de competências de outras esferas de Poder, sejam elas de ordem trabalhista ou de qualquer outra extensão alheia à competência legal desta Agência.

19. Em continuidade às atividades vinculadas ao serviço portuário e também em cumprimento à Agenda Regulatória, a GRP enviou o Ofício 45/2016/SRG-ANTAQ (SEI 0176840) solicitando novamente informações diversas sobre os atos constitutivos dos OGMOs e as estruturas de custos dos OGMOs, especialmente quanto à estrutura e natureza de seus passivos financeiros e judiciais.

20. Findado o prazo concedido para a manifestação da Federação foi desenvolvido uma análise por meio do Parecer Técnico 16/2016/GRP/SRG (SEI nº 0182559), momento no qual a ANTAQ estava iniciando o processo de internalização das Análises de Impactos Regulatórios - AIR. Embora não tivesse elaborado uma AIR com diversos cenários, o referido Parecer foi suficiente para esclarecer a natureza dos OGMOs e a falta de lastro legal para a cobrança das taxas de entradas (joias de admissão) que eram aplicadas pelas associações aos novos operadores portuários. Ademais, o Parecer Técnico 16/2016/GRP/SRG (SEI nº 0182559) também se desdobrou sobre a possibilidade do OGMO aplicar cobranças diferenciadas para os Terminais de Uso Privado (TUPs) que não fossem associados.

21. Pontualmente, o Parecer Técnico 16/2016/GRP/SRG (SEI nº 0182559) concluiu que:

a) Os OGMOs são alcançados pela regulação setorial da ANTAQ, com a ressalva de que o poder de ingerência em disposições dos Estatutos Sociais, em decisões tomadas em Assembleias Gerais e na requisição em geral de informações ou documentos, limita-se às matérias afetas diretamente ao setor portuário ou que nele possam repercutir, não abrangendo questões de Direito do Trabalho puro;

b) Não há racionalidade nem respaldo legal para cobrança de "jóia de admissão" quando destinada ao pagamento de dívidas judiciais ou de outro tipo pretéritas, a qual apresenta indícios de afronta à livre concorrência no mercado de operação portuária e infração à ordem econômica. No máximo, seria plausível a cobrança de uma "taxa de adesão" de valor módico e destinada a remunerar despesas administrativas de implantação do sistema estrutural que foram arcadas pelos primeiros operadores portuários a se associarem quando da constituição do Órgão Gestor de Mão de Obra;

c) É admissível cobrar taxas diferenciadas de Terminais de Uso Privado (TUPs) que requisitam mão de obra portuária avulsa aos OGMOs, desde que razoáveis e definidas por critérios técnicos. Inadmissível, todavia, quando os TUPs optam por se associar e passam a custear o Órgão Gestor com as mesmas contribuições recolhidas pelos operadores portuários, situação na qual os valores cobrados devem ser idênticos, por aplicação do princípio da isonomia.

22. E sobre a natureza jurídica dos OGMO, conforme a lei atual, asseverou que:

- a) Os OGMOs são associações de constituição obrigatória pelos operadores portuários nos portos organizados;
- b) Os OGMOs não podem ter finalidade lucrativa e podem atuar unicamente na gestão de mão de obra portuária;
- c) Os operadores portuários não podem optar por não aderir; caso queiram operar no porto organizado, devem necessariamente associar-se e contribuir com o custeio do Órgão Gestor de Mão de Obra.

23. Em relação às competências da ANTAQ, que consiste numa matriz regulatória setorial presente na [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#) e na [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#), a administração do fornecimento de mão de obra e demais atividades correlatas é inequivocamente atividade portuária, atraindo, como tal, a atuação regulatória seja para garantir isonomia no acesso e uso, assegurar direitos aos usuários, fomentar a competição entre operadores.

24. Ato contínuo, a recomendação do referido Parecer foi no sentido de aprimorar a [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 6 de fevereiro de 2014](#), para enquadrar os OGMOs e suas possíveis infrações que atentasse contra a [Lei nº 12.815, de 2013](#) e a ordem econômica do setor portuário.

25. A GRP propôs a Resolução-MINUTA GRP (SEI nº 0188045) para alterar a [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014](#), e não uma nova norma regulamentadora específica para os OGMOs. Em seguida, a proposta foi submetida à Superintendência de Fiscalização - SFC (SEI 0248875) para que verificassem sua adequação à realidade fiscalizatória.

26. Em função das competências regimentais, a Gerência de Fiscalização de Portos e Instalações Portuárias - GFP minutou suas contribuições na Resolução-MINUTA GFP (SEI nº 0381827) relatando outras situações em que o OGMO aplicava taxas diversas para outras atividades que não estavam previstas em lei, por isso na sua proposta de resolução almejaram a proibição de cobranças que não fossem estritamente vinculadas ao custeio do OGMO. É importante expor os termos da contribuição da GFP que ressaltam essa situação, vejam:

Despacho GFP (SEI nº 0381347):

Com efeito, já foram detectadas várias situações de atuações irregulares por parte dos OGMO em prejuízo da eficiência da atividade portuária, principalmente a cobrança de quantias, denominadas "joias" de admissão, além de contribuições que excedem as despesas do próprio OGMO ou que seriam vinculadas a movimentação de cargas no porto. Já foi verificada também situação em que o OGMO, além da cobrança prevista no inciso IV do art. 33 da Lei 12.815/2013, realizava a cobrança de contribuições que tinham como base de cálculo o volume de granel sólido movimentado em determinado berço de atracação do porto, o que corresponde a uma base cálculo idêntica a da tarifa portuária cobrada pela Autoridade Portuária, situação que, sem dúvida, acarreta aumento de custos e queda nos índices de produtividade e eficiência econômica de toda a região em que está inserido o porto organizado.

27. Insurgiu desse cenário a necessidade de atuação da ANTAQ para coibir práticas prejudiciais e de forma a que a administração e atividade dos OGMO sejam padronizadas.

28. Ao retornar os autos à setorial de regulação, a GRP emitiu a Nota Técnica nº 44/2018/GRP/SRG (SEI nº 0471482), na qual expôs a preocupação da SFC sobre as diversas contribuições extras que o OGMO exigia e que eram calculadas com base de cálculo sobre o movimento de carga em determinado berço de atracação do porto, o que corresponde a uma base cálculo idêntica a da tarifa portuária cobrada pela Autoridade Portuária. Ou seja, além da "taxa de ingresso" existiam processos fiscalizatórios sobre outras taxas e/ou contribuições que o OGMO imputava ao operador portuário.

29. A Nota Técnica nº 44/2018/GRP/SRG (SEI nº 0471482) também ressaltou que:

Apesar de ser "plausível" a cobrança de uma taxa de adesão de valor módico e destinada a remunerar despesas administrativas de implantação do sistema estrutural que foram arcadas pelos primeiros operadores portuários a se associarem quando da constituição do OGMO, conforme argumentou a GRP (Despacho GRP SEI nº 0189002), essa setorial técnica entende ser desnecessário incluir dispositivo acerca do que é permitido cobrar.

Entende-se que a regulamentação da matéria deve atentar-se ao fato de não abrir "brechas" para que o OGMO subsidie a "joia de admissão" por outros tipos de cobranças. Por esse motivo, sugere-se a supressão do trecho que destaca a permissão da cobrança da referida "taxa de adesão".

30. A Procuradoria Federal junto à ANTAQ analisou preliminarmente as competências da Agência perante o OGMO, em função do art. 46 da [Lei nº 12.815, de 2013](#), e entendeu que "qualquer conduta omissa ou omissiva, voluntária ou involuntária, que, direta ou indiretamente, importe ou possa importar em recusa injustificada, por parte do OGMO, da distribuição de trabalhadores a qualquer operador portuário pode ser tipificada normativamente pela Agência como infração administrativa. E existe uma grande quantidade de condutas que podem ser qualificadas como recusa indireta de fornecimento de mão de obra, como, no exemplo que parece mais comum, a fixação de valores (preços etc.) excessivos pelo OGMO e com base em critérios não isonômicos e ou dissociados da atividade".

31. Contudo, a PFA certificou que se manifestaria definitivamente após a audiência pública, caso a ANTAQ entendesse que a melhor opção regulatória seja a regulação específica deste setor, que até o momento não era tutelado pela ANTAQ.

32. Ainda assim, a FENOP, aproveitando-se do ensejo da proposta de modificação da [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014](#), encaminhou para a ANTAQ o Ofício 06/2019-FENOP (SEI nº 0728682) com diversas sugestões, que extrapolam o disposto na Resolução-Minuta GRP (SEI nº 0471487). Em suma, a FENOP requereu que:

- Sela regulamentado pela ANTAQ o direito de cada OGMO quanto ao recebimento de valores para o custeio da entidade, segundo as realidades locais e definições por suas respectivas Assembleias;

- Seja regulamentada a possibilidade de critérios de cobranças diferenciadas pelo fornecimento de mão de obra avulsa para requisitantes não Operadores Portuários e não associados ao OGMO;
- Seja regulamentada a possibilidade de critérios para exigências de garantias voltadas a equacionar riscos futuros;
- Seja regulamentada pela ANTAQ, a obrigatoriedade da Cota de adesão ao OGMO, para novos Operadores Portuários;
- O valor máximo para a cota de adesão seja equivalente ao valor da média de um mês, das arrecadações próprias do respectivo OGMO, considerando-se os recebimentos dos 36 (trinta e seis) meses dos três anos anteriores;
- O valor seja apurado, considerando-se as arrecadações mensais, do respectivo OGMO, referentes aos 36 (trinta e seis) meses, abatendo-se os valores que foram repassados para pagamento de remunerações, benefícios e encargos aos trabalhadores portuários avulsos;
- As cotas de adesão arrecadadas no período de apuração, nos 36 (trinta e seis) meses, também sejam abatidas nos cálculos de apuração previstos nos incisos anteriores;
- O valor da cota de adesão, a ser aplicado pelo OGMO, seja limitado ao valor da média nacional, a ser calculada e divulgada anualmente pela FENOP;
- Todos os OGMOs ficariam obrigados a enviar anualmente para a FENOP, até o mês de fevereiro, todos os dados referentes aos três anos anteriores, envolvendo os 36 (trinta e seis) meses de apuração dos cálculos para a definição das Cotas de Adesão de cada um dos mesmos e da média nacional, bem como outros dados necessários para as avaliações e definições estratégicas da gestão do trabalho portuário, segundo as formas e critérios definidos pela mencionada Federação Nacional;
- O OGMO que deixar de enviar os dados e relatórios mencionados no inciso anterior, requeridos pela FENOP, ficará impedido de aplicar Cota de Adesão e de receber valores, de forma direta ou indireta, para aplicação em treinamentos de trabalhadores portuários sob sua gestão.

33. Tal contribuição incidental da FENOP foi ponto de partida deste AIR em termos de alternativas.

34. Por fim, a Nota Técnica nº 70/2020/GRP/SRG (SEI 0989917) recomendou a continuidade dos estudos com a utilização da ferramenta de AIR, que somente se tornou obrigatória após a publicação da Lei nº 13.848, em 25 de junho de 2019, nos termos do seu decreto regulamentador.

4. LEI DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E O NOVO DECRETO DE AIR.

35. A chamada Lei Geral das Agências, a [Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), no capítulo de processo decisório trouxe inovação quanto a obrigatoriedade de elaboração de AIR e também a indicação que ainda será regulamentada pelo Poder Executivo. Vejamos.

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

36. Não obstante, a despeito dessa situação, a própria Lei Geral das Agências ressalva em seus parágrafos: quando não elaborada uma AIR, o órgão deve disponibilizar os documentos e estudos técnicos para a sociedade, como ocorreu ao longo do histórico desse tema. Vejamos:

Art. 6º

(...)

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.

37. Dito isso, a elaboração desse AIR atende ao Plano de Trabalho GRP (SEI nº 1073744) aprovado pela Diretoria Geral, por meio do Despacho AST-DG (SEI nº 1083916), considerando todas as manifestações pré-existentes e os documentos mencionados.

38. Regulamentando tal lei, recentemente o poder executivo publicou o [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#) dispondo sobre os critérios de AIR. O Decreto entrou em vigor em 15 abril de 2021, sendo a linha mestra para o desenvolvimento desta análise, a qual considerou todo o seu conteúdo, como segue:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

(...)

V - relatório de AIR - ato de encerramento da AIR, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado; e

(...)

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;

IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Parágrafo único. O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

(...)

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:

I - análise multicritério;

II - análise de custo-benefício;

III - análise de custo-efetividade;

IV - análise de custo;

V - análise de risco; ou

VI - análise risco-risco.

§ 1º A escolha da metodologia específica de que trata o caput deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas.

§ 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no caput, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.

5. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

39. A ANTAQ tem, por força legal, competência para regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária. A legitimidade da ANTAQ se justifica com base no art. 23, II e III, art. 27, IV e XIV, [Lei nº 10.233, de 2001](#).

40. A ANTAQ é a Agência Reguladora do setor portuário, de jurisdição nacional. É autarquia federal em regime especial, conforme indica o Art. 21 da sua Lei de Criação:

Art. 21. Ficam instituídas a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, entidades integrantes da administração federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas, respectivamente, ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, nos termos desta Lei.

41. Permeia esta análise a seguinte legislação:

5.1. Competências legais da ANTAQ.

42. Vejamos a Lei de Criação da ANTAQ, a [Lei nº 10.233, de 2001](#):

"Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II - regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

- a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
- b) harmonizar, preservando o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica".

(...)

"Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

(...)

IV - elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;

(...)

XIV - estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionárias, arrendatárias, autorizatórias e operadoras portuárias, nos termos da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012".

43. Por seu turno, a [Lei nº 10.233, de 2001](#) traz os princípios e diretrizes gerais aplicáveis aos transportes aquaviário e terrestre:

"Art. 11. O gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

- I - preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social;
- II - assegurar a unidade nacional e a integração regional;
- III - proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;
- IV - assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;**
- (...)
- XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional;
- XII - estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes. [Grifo nosso]
- (...)

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

(...)

VII - reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica". [grifo nosso]

44. O Marco Regulatório Portuário, a [Lei nº 12.815, de 2013](#), é ainda mais assertivo acerca da sujeição dos operadores portuários à regulação da ANTAQ, conforme se lê:

Art. 27. As atividades do operador portuário estão sujeitas às normas estabelecidas pela Antaq.

45. As diretrizes específicas à exploração dos portos e instalações portuárias encontram-se discriminadas no artigo 3º da [Lei nº 12.815, de 2013](#):

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

- I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;
- II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;**
- III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;
- IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; [\(Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#)
- V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e [\(Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#)
- VI - liberdade de preços nas operações portuárias, **reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico.** [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#) [grifo nosso]

5.2. Regimento interno e o [Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002](#)

46. Na mesma linha de entendimento, a [Resolução ANTAQ nº 3.585, de 18 de agosto de 2014](#) direciona a regulamentação desse item para a GRP, a qual vem, constantemente, buscando a padronização do recebimento das informações portuárias para embasar as análises técnicas acerca da modicidade dos preços e tarifas cobrados pelos regulados.

Art. 4º À ANTAQ compete:

(...)

XL - arbitrar, na esfera administrativa, os conflitos de interesses e as controvérsias sobre os contratos não解决ados consensualmente entre a administração do porto e operador portuário ou arrendatária;

(...)

Art. 53. A Gerência de Regulação Portuária tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Regulação:

(...)

III - elaborar e revisar normas para disciplinar as atividades dos operadores portuários;

(...)

XV - analisar atos de concentração ou condutas que possam configurar infração à ordem econômica no setor portuário;

(...)

47. Em termos do [Decreto nº 4.122, de 2002](#), vemos as competências da ANTAQ para regular a matéria, dada a ótica concorrencial do assunto:

Art. 3º À ANTAQ compete, em sua esfera de atuação, adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuária e de transporte aquaviário e, em especial:

(...)

IV - exercer o poder normativo relativamente à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários, fomentando a competição entre os operadores e intensificando o aproveitamento da infraestrutura existente;

(...)

XLIV - atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários, reprimindo as infrações e compondo ou arbitrando conflitos de interesses, observado o § 6º deste artigo;

XLV - exercer, relativamente aos transportes aquaviários, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica, ressalvadas as cometidas ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, observado o § 5º deste artigo;

(...)

Art. 4º No exercício de seu poder normativo caberá à ANTAQ disciplinar, dentre outros aspectos, a outorga, a prestação, a comercialização e o uso dos serviços, bem como:

(...)

III - disciplinar o cumprimento das obrigações de continuidade da prestação dos serviços e da exploração da infraestrutura de transportes atribuídas aos concessionários, permissionários e autorizados;

(...)

VIII - disciplinar o cumprimento das obrigações de universalidade e as hipóteses e condições em que poderá ser suspensa a prestação de serviço ao usuário; (grifo nosso)

48. O art. 4º do [Decreto nº 4.122, de 2002](#) é esclarecedor em termos das competências normativas da ANTAQ, especialmente quanto à regulação econômica do setor portuário.

5.3. Normas da ANTAQ

49. A [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014](#), tratando da fiscalização da prestação dos serviços portuários, atua no sentido de coibir a cobrança sem base em insumos efetivos, coibindo também práticas anticoncorrenciais e a discriminação de preços entre usuários que utilizam serviços semelhantes, especialmente nos casos de denúncias formuladas pelos usuários. Vejamos:

Art. 2º São direitos básicos e deveres do Usuário, sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e contratualmente:

(...)

III - dispor de informação transparente, correta e precisa por meio de canais de comunicação acessíveis, vedada a publicidade enganosa e abusiva;

IV - dispor de tratamento isonômico, vedado qualquer tipo de discriminação;

V - levar ao conhecimento da ANTAQ e da Administração do Porto as irregularidades de que tenha conhecimento, referentes ao serviço prestado;

VI - comunicar à ANTAQ as infrações à lei e à regulamentação cometidas pela Administração do Porto, arrendatários, autorizatários e operadores portuários na prestação do serviço; e

(...)

50. E a [Resolução ANTAQ nº 2.239, de 15 de setembro de 2011](#) que trata dos procedimentos para o trânsito seguro de produtos perigosos por instalações portuárias situadas dentro ou fora da área do porto organizado, com as seguintes definições:

Art. 4º Para efeito desta Norma considera-se:

I - Agentes portuários: são a Autoridade Portuária e demais autoridades que exercem função no porto organizado; o Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO); os operadores portuários, os tomadores de serviços em geral, os sindicatos de categoria profissional e de categoria econômica, entre outros que respondem por uma ou mais tarefas específicas na atividade portuária, conforme o caso;

(...)

Art. 9º São obrigações dos operadores portuários:

(...)

III - Requisitar ao OGMO ou ter sob contrato pelo menos um profissional habilitado, responsável pelo cumprimento das exigências legais - nacionais e internacionais - relativas ao trânsito portuário de produtos perigosos, bem como manter empregados treinados para as situações de risco envolvendo produtos perigosos.

(...)

Art. 10. São OBRIGAÇÕES do OGMO e do responsável por instalações portuárias:

I - Dar conhecimento do manifesto de carga constante do inciso I do art. 7º aos sindicatos dos trabalhadores portuários envolvidos com a operação de produtos perigosos, com antecedência mínima de 24 horas do início da operação;

II - Promover a capacitação e o treinamento dos trabalhadores portuários diretamente envolvidos em operações com produtos perigosos, dando-lhes o conhecimento, no mínimo, dos seguintes conteúdos:

5.4. A Lei dos Portos e os operadores

51. No tocante às referências legais relacionadas aos operadores portuários, devemos citar os seguintes dispositivos da [Lei nº 12.815, de 2013](#):

DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO ORGANIZADO

Art. 17. A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária:

(...)

III - pré-qualificar os operadores portuários, de acordo com as normas estabelecidas pelo poder concedente; (g.n.)

(...)

XIII - prestar apoio técnico e administrativo ao conselho de autoridade portuária e ao órgão de gestão de mão de obra; (grifo nosso)

52. Ainda cabe considerar a Portaria nº 111, de 7 de agosto de 2013, da então Secretaria Especial de Portos (SEP) que estabelece as normas, os critérios e os procedimentos para a pré-qualificação dos operadores portuários de que trata o inciso IV do art. 16 da Lei nº 12.815, conforme menção no inciso III da mesma Lei.

53. A referida Portaria nº 111/2013 é a principal referência normativa para regrar a entrada

e saída de operadores portuários em cada porto organizado, por meio da pré-qualificação, definindo requisitos e procedimentos norteadores, e, até mesmo, valores pecuniários para obtenção de certificado de operador portuário a serem resarcidos às autoridades portuárias em razão de custos administrativos. Portanto, além da taxa de entrada (joia de admissão) os novos operadores arcaram com a taxa de pré-qualificação cobrada pela autoridade portuária.

5.5. Lei da Defesa da Concorrência

5.6. Cabe então salientar que o simples incremento de preços, ou a existência de poder de monopólio, se houver, não é, "per se", infração à ordem econômica, nos termos do art. 36 da [Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011](#), in verbis:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

(...)

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

(...)

III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;

IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;

V - impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição; (grifo nosso)

5.7. Lei da Liberdade Econômica

54. Diz assim a [Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#):

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e

(...)

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do [art. 170 da Constituição Federal](#):

(...)

III - definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda;

(...)

V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

(...)

VII - (VETADO);

VIII - ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avançado, exceto normas de ordem pública;

(...)

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios; (grifo nosso)

5.8. Iniciativas de Projeto de Lei da ANTAQ

55. Reportamos o art. 30 do [Decreto nº 4.122, de 2002](#). Ele permite que a ANTAQ apresente iniciativas de projetos de lei ou anteprojetos de lei diretamente ao Congresso Nacional. Vejamos:

Art. 30. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública com os objetivos de:

I - recolher subsídios para o processo decisório da ANTAQ;

II - propiciar aos agentes e usuários dos serviços de transporte aquaviário a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos e sugestões;

III - identificar, de forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e

IV - dar publicidade à ação regulatória da ANTAQ.

§ 1º No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após prévia comunicação à Casa

56. Aqui temos o papel da ANTAQ como fornecedor de subsídios na formulação das políticas públicas. A ANTAQ não precisa de confirmação ministerial para esse tipo de proposição, apenas prévia comunicação à Casa Civil da audiência pública.

5.9. Legislação setorial

57. Cabe a menção de outras três leis. Cita-se a:

- I - [Lei nº 5.641, de 25 de junho de 1968](#), tratando da contribuições para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo que ali mencionadas;
- II - [Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958](#), tratando do Fundo Portuário Nacional e as Reservas de Depreciação dos portos concedidos e delegados; e
- III - [Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998](#), tratando da proteção do trabalhador portuário, em especial o parágrafo segundo do art. 3º dessa lei.

58. A contribuição de que trata a primeira Lei corresponde à 2,5% da folha de salários das empresas que realizam operação portuária no Brasil.

59. O fundo mencionado na segunda Lei está em desuso, mas as Reservas de Depreciação ainda existem em alguns portos delegados pela União, representando um encargo setorial proporcional ao tamanho do ativo imobilizado da empresa. O texto cita "concessão", então, gera insegurança para os futuros concessionários.

60. A terceira Lei dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário. Dentre outras disposições, a Lei regra as condições para que o OGMO forneça mão de obra avulsa aos operadores portuários e também em caráter permanente.

6. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

6.1. Elementos básicos do problema

61. Para mapeamento do problema, como estruturação conceitual foi utilizada a metodologia de "árvore de problemas", a qual analisa a relação entre causa-efeito de vários aspectos relacionados a um determinado tema. As raízes da árvore simbolizam as causas; o tronco sinaliza o problema central; galhos e folhas simbolizam os efeitos do problema. Podemos ainda acrescentar os "descritores do problema", aspectos menos ocultos da problemática, manifestados por meio de indicadores ou algo semelhante.

62. O trabalho portuário e as instituições que cercam a relação mão de obra avulsa e terminais portuários sempre foram um capítulo apartado dentro da exploração portuária, seja no Brasil ou no mundo. É o chamado "portuário", que existe ao lado do "marítimo", inclusive dentro de normas da Organização das Nações Unidas (ONU).

63. Em 1993, a Lei de Modernização dos Portos, ao descentralizar a operação portuária integralmente para o setor privado, criou uma figura, em cada porto organizado, chamada de OGMO, constituída e organizada pelos operadores portuários locais. A organização do trabalho portuário saiu da mão dos sindicatos (os próprios trabalhadores) para os operadores (os empregadores). Vinte e sete anos depois, há quem defende que o OGMO, na realidade do mercado pós-[Lei nº 12.815, de 2013](#), está evidentemente superado, não respondendo aos desafios setoriais, comportando-se, algumas vezes, como um monopólio, com baixa capacidade de inovar.

64. Repartindo as questões, o problema central (tronco da árvore) ora enfrentado, na verdade, é bastante pontual, e resume-se ao conflito entre os agentes econômicos envolvidos na atividade portuária dentro dos portos organizados, particularmente na fase de operação portuária e os meios de requisitar o trabalhador portuário avulso. Trata-se basicamente de uma das dimensões elementares da regulação econômica: a regulação de entrada (em termos de quantidade de agentes econômicos no mesmo mercado e das barreiras de entrada que incentivem a máxima eficiência). Inclui essencialmente a licitude ou não de uma cobrança de "joia de admissão" do OGMO constituído em relação aos operadores entrantes, em que nível, em que momento e por qual razão, e até mesmo se existiram alternativas menos onerosas que produzissem idêntico benefício social. Desse imbróglio ainda não resolvido, a Agência Reguladora recorrentemente é demandada a resolver conflitos entre os operadores e os agentes envolvidos com o trabalho portuário imposto pela lei de portos.

65. Não está em análise, por ora, a desnecessidade (ou a superação dentro do modelo) de um OGMO dentro dos portos, ou o aproveitamento futuro desse tipo de instituição para a vida dos portos públicos, ainda que modificada. Tal debate é meritório, porém, ultrapassa o escopo técnico deste empreendimento. Tão pouco alcança matéria correlata, que é a própria existência de um regime diferenciado para o trabalho portuário. Evidentemente, poderemos nos deter nesses aspectos ao final do trabalho, como adendo, pois o nosso foco é sempre o incentivo à eficiência.

66. De um lado, o problema deriva da interpretação restrita dada ao seguinte trecho da [Lei nº 12.815, de 2013](#):

Art. 32. Os operadores portuários devem constituir em cada porto organizado um órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário, destinado a:

- I - administrar o fornecimento da mão de obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso;
- II - manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso;
- III - treinar e habilitar profissionalmente o trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro;
- IV - selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso;
- V - estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso;
- VI - expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário; e
- VII - arrecadar e repassar aos beneficiários os valores devidos pelos operadores portuários

67. O setor sempre entendeu que o caput do art. 32 da [Lei nº 12.815, de 2013](#) impede o surgimento de outros OGMOs no mesmo porto organizado, pois a lei fala "um órgão". Ou seja, que o verbete "um" exerce função de numeral, afastada que foi a possibilidade de ser mero artigo indefinido. Se o inciso II do art. 32 corrobora (numa interpretação sistemática) no sentido de prover "exclusividade" para um único OGMO, a falta de uma regulamentação a nível de Decreto também não ajuda no entendimento que poderiam existir outros OGMOs no mesmo porto. De todo modo, consolidada, na prática, a percepção que poderia existir único OGMO em cada porto público, embora, ao nosso ver, seja papel deste trabalho balançar, para ver se sólida é, tal ideia, pois nos parece ser a origem dos problemas.

68. Por outro lado, é reconhecemos que nos autos estão presentes vários episódios de condutas potencialmente consideradas oportunistas, principalmente no evento de saída do operador portuário do OGMO, deixando ao operador remanescente um passivo considerável. É um fato concreto: o operador entrante, a priori, não investiu na organização do OGMO, então, a sua entrada a qualquer momento implica eventual ganho de vantagem competitiva (ao ter acesso ao mercado de profissionais altamente capacitados) não pela sua própria eficiência. Noutro instante, o novo operador portuário, ao pouco encontrar sucesso na sua empresa, poderá romper com o OGMO, de uma só vez, deixando a instituição abruptamente, despejando passivos enormes que, eventualmente, o poder judiciário fará responsável o próprio OGMO (vide [Lei nº 12.815, de 2013](#), art. 33, §2º *O órgão responde, solidariamente com os operadores portuários, pela remuneração devida ao trabalhador portuário avulso e pelas indenizações decorrentes de acidente de trabalho*), ou mais, na falta de caixa até o patrimônio das pessoas jurídicas controladoras e remanescentes no OGMO - lembrando que o OGMO é entidade privada, ainda que sem fins lucrativos, logo submetida ao Direito Civil e Societário.

69. Ademais, a própria Lei dos Portos permite a cobrança de garantias pelos OGMOs:

Art. 33

(...)

§ 3º O órgão pode exigir dos operadores portuários garantia prévia dos respectivos pagamentos, para atender a requisição de trabalhadores portuários avulsos.

70. As causas (raízes da árvore) são:

- I - A existência de um único OGMO dentro de cada porto organizado;
- II - A impossibilidade de existirem outras formas de organização e governança do trabalho portuário avulso;
- III - Inexistência de incentivos suficientes no ambiente institucional portuário e logístico para a concertação social sem intervenção do aparato do Estado - é a chamada "competição imperfeita";
- IV - Dificuldades de intervenção tempestiva e seletiva da Agência em cada entrada em particular no OGMO;
- V - A [dependência da trajetória](#) (*patch dependence*) do setor e os ajustes incrementais nas tabelas, pois muitas delas, nos moldes atuais, derivam diretamente da formatação utilizada historicamente pela respetiva administração portuária antes da [Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993](#), quando cada porto organizado era unidade bastante independente do poder governamental central, observando que a Agência Reguladora veio a nascer somente em 2001; e
- VI - Pouca contestabilidade do setor portuário no curto prazo, pois não é crível a entrada tempestiva de novos competidores em menos de 03 (três) ou 05 (cinco) anos.

71. As consequências (galhos da árvore) são:

- I - Aumento do conflito, incluindo diversos passivos judiciais e trabalhistas;
- II - Possibilidade dos operadores tradicionais imporem barreiras à entrada aos operadores novos e de elevarem seus preços acima do nível competitivo;
- III - A possibilidade de manipulação das assimetrias de informação ora presentes no setor, manifestada na transmissão de informação de forma seletiva, eventualmente distorcida, comportamentos nem sempre observáveis pelo regulador a posteriori; e
- IV - Ampliação estrutural das incertezas nas transações econômicas, *ex ante* ou *ex post*.

72. Tais consequências são facilmente observáveis.

73. Os descritores dos problemas são:

- a) D1: Denúncias acerca de cobranças de diversas taxas;
- b) D2: Resoluções da ANTAQ para mediar conflitos entre os OGMOs e os portos organizados;
- c) D3: Segundo o recente Relatório Operacional do TCU, até um terço (1/3) da receita dos arrendamentos é destinada a gastos com OGMO;
- d) D4: O rol de reclamações e dúvidas recebidas pela nossa Ouvidoria, bem como os processos de fiscalização já autuados para investigação de comportamentos relacionados.

6.2. **Falhas de Mercado**

74. Fundamentalmente, estamos lidando com as seguintes falhas de mercado:

- I - Elevados custos de transação e do domínio de ativos específicos em ambiente de pouca governança pública, ou seja, relação de dependência que deriva muitas vezes em comportamento "free rider" dos operadores entrantes;
- II - Assimetrias de informação entre a Agência Reguladora, OGMOs, operadores entrantes e requisitantes;
- III - Presença de competição imperfeita, em função da existência do monopólio legal de um único OGMO dentro de cada porto organizado, possibilitando a imposição de barreiras à entrada pelo controle de ativos específicos; e
- IV - Externalidades positivas (aumentam o benefício social) e negativas (aumentam o custo social) das atividades do OGMO.

75. As falhas de mercado serão abordadas em capítulo apartado.

6.3. Situação Desejada

76. Aumento da eficiência nas transações e redução dos efeitos das falhas de mercado.

7. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

77. No polo ativo, temos os operadores portuários e suas associações, ou seja, as instalações portuárias, envolvendo aquelas instaladas nos portos organizados.

78. As autoridades públicas, tais como o Ministério da Economia e a Administração do Porto Organizado exercem influência ao impor regras sobre a organização, condicionando, muitas vezes, as decisões da ANTAQ. Ademais, os sindicatos diversos também fazem parte desses atores.

79. No capítulo de experiências nacionais e internacionais levantamos a existência de 26 (vinte e seis) OGMOs, sendo que atualmente temos 36 (trinta e seis) portos organizados. Não obstante, segundo dados apresentados (SEI nº 0994308), a FENOP indica que, aproximadamente, 500 (quinhetas) empresas privadas atuam nas operações portuárias no Brasil e relatam a existência de 20 (vinte) sindicatos de operações portuárias (SINDOPs) pelo país. Dessa forma, preliminarmente expomos as informações no gráfico abaixo:



Gráfico 1: Quantidade de OGMOs por Região
Fonte: FENOP

8. DA IMPORTÂNCIA DO OGMO DENTRO DO SETOR PORTUÁRIO E DA SUA CONTINUIDADE COM INSTITUIÇÃO RELEVANTE NO SETOR

8.1. Da existência dos OGMOs

80. A operação e a manutenção da infraestrutura portuária é um fator primordial para a alavancagem da economia de qualquer país, portanto, todo o ciclo e todos os intervenientes neste processo possuem algum tipo de proteção, em maior ou menor intensidade, pelo Poder Público no Brasil. Ao final, é cultura e tradição do capitalismo brasileiro o Estado Federal liderar e organizar o mundo dos negócios no ramo da infraestrutura.

81. Nesse cenário, antes do avanço da automação, essa mais recente, o transporte aquaviário se viabilizava pelo intenso emprego do labor humano, dividido em duas categorias principais: o trabalhador marítimo (aqueles embarcados, parte da tripulação dos navios, que os operam durante a viagem, "gente do mar", ou simplesmente "marítimo") e o trabalhador portuário (os que trabalhavam nos portos e terminais de origem e destino). A importância histórica dessas duas categorias (a primeira, contratada pelos "armadores" e a segunda pelos "terminais") ainda é presente globalmente, tendo representatividade inclusiva na Organização Internacional do Trabalho – OIT, com especial atenção em Convenções e Recomendações, bem como na própria Organização das Nações Unidas – ONU, materializada na International Maritime Organization – IMO, agência especializada do setor. No Brasil, a [Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997](#) e o [Decreto nº 2.956, de 3 de fevereiro de 1999](#) regulamentaram o tema. A diferenciação legal não é uma jabuticaba.

82. Dentre as definições possíveis, o OGMO é uma instituição criada dentro de um contexto de uma política pública de expansão e desenvolvimento da infraestrutura de transportes, associada à proteção de trabalhadores e dos empresários que precisam de mão de obra em quantidade variável, sempre à disposição, capacitada. Existe em função de características da movimentação portuária: a demanda não é constante ao longo das semanas e dos anos. Há picos nas temporadas, e há momentos de baixa atividade. Tudo depende, obviamente, de existir um navio acostado.

83. A criação do OGMO pela [Lei nº 8.630, de 1993](#) foi tida como uma imposição para as empresas operadoras portuárias. Uma solução rápida (pois não era a questão prioritária, como vemos nos motivos expositivos da Lei de 1993) e que não onerava os governos e as estatais, apenas o setor

privado, uma associação formada pelos próprios contratantes dos serviços portuários. Foi um evento de superação do modelo de gestão de interesses (e escalação) via sindicatos. Naquele momento, a união de patrões e trabalhadores produziu redução dos custos de transação, mas, claramente, não visou impedir a atuação dos sindicatos. O sindicato continuou independente e fortalecido pelos próprios trabalhadores, resguardando os interesses dos seus grupos, que se manifestam duramente nas negociações com os OGMOs e com as prefeituras de cidades portuárias.

84. Doutro lado, o OGMO, na verdade, é uma pessoa jurídica de direito privado (embora sua natureza seja paraestatal, sem fins lucrativos, de interesse público) relacionada à atividade portuária dentro do porto organizado. Submete-se ao Direito Civil e Societário e qualquer mudança no regime (modelo exploratório) deve considerar o prejuízo ao setor privado hoje constituído em volta dessa política, impondo-se, necessariamente, um regime de transição ou regime paralelo.

8.2. OGMO, TUPs e eficiência

85. Importante registrar a publicação da novel Portaria nº 46, de 8 de maio de 2020, do Ministério da Infraestrutura, regulamentando a Medida Provisória nº 945/2020 (convertida na [Lei nº 14.047, de 23 de agosto de 2020](#)) e dispondo sobre o recebimento do valor da indenização aos trabalhadores portuários avulsos, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de arrendamento portuário e a concessão de desconto tarifário em razão do pagamento da referida indenização.

86. Percebe-se, de plano, o fato dos terminais de uso privado não estarem incluídos no escopo da Portaria nº 46, de 8 de maio de 2020, até porque, regra geral, a utilização de mão de obra avulsa do OGMO deveria ocorrer, tudo mais constante, pelos atores instalados dentro do porto organizado, notadamente arrendatários e operadores portuários, não sendo o caso dos terminais de uso privado. Mas não é o que ocorre na prática, curiosamente.

87. Aliás, a contratação de mão de obra pelos terminais de uso privado é livre, diferentemente dos terminais arrendados e operadores localizados dentro do porto organizado. Contudo, em razão de mera liberalidade, e obviamente por questões de vantajosidade empresarial e de maior eficiência, alguns terminais de uso privado se utilizam de mão de obra avulsa do OGMO, e, por isso, foram abarcados pelo ônus gerado com a publicação da Medida Provisória nº 945/2020, porém, sem previsão de resarcimento tal qual fora definido na Portaria nº 46, de 8 de maio de 2020 para os "players" localizados dentro do porto organizado.

88. Qual a razão disso? Enquanto os agentes localizados no porto organizado são obrigados a utilizarem mão de obra do OGMO, sem alternativas (por determinação legal!), os terminais de uso privado possuem plena liberalidade para escolher sua mão de obra, podendo, inclusive, mudar sua estratégia de utilização de mão de obra a qualquer tempo.

89. No limite, e na iminência de cobranças incrementais, tal como a prevista na Medida Provisória nº 945/2020 (convertida na [Lei nº 14.047, de 2020](#)), poderiam os terminais de uso privado simplesmente deixar de utilizarem mão de obra avulsa, por exemplo. Mas não fizeram isso. O caso foi abordado na Nota Técnica nº 188/2020/GRP/SRG (SEI nº 1057220) e Acórdão Nº 92-2020-ANTAQ, SEI nº 1101562 (Processo nº 50300.008673/2020-53).

90. No ponto, o pleito dos TUPs, como decidiu a Diretoria da ANTAQ, denota uma tese em sentido diametralmente oposto ao discurso apresentado historicamente, socializando os prejuízos e riscos empresariais. Ora, aqui temos mais um fato que vence a tese de que os OGMOs são intrinsecamente impeditivos do desenvolvimento portuário. Por que os terminais privados continuam requisitando trabalhadores avulsos das associações? Alguns intervenientes pregam que o TUP é o melhor modelo pois não tem obrigação de contratar por OGMO, mesmo assim buscam o OGMO. Veja entrevista da associação de terminais privados:

"A MP não prevê processo de resarcimento das indenizações bancadas pelos tomadores de serviços. O governo prevê a redução de tarifas para não arrendatários e reequilíbrio para arrendatários. Não está prevista compensação futura para os TUPs. Entendemos que havia fórmulas sem onerar o empresário, que já está sofrendo com a crise", comentou o presidente da ATP. Ele ponderou que a MP não impacta todos seus associados porque são poucos os que utilizam avulsos em seus terminais.

Para operadores portuários sem arrendamento, a MP traz a possibilidade de redução de tarifa da autoridade portuária. Já para arrendatários, a medida prevê reequilíbrio, desde que seja comprovado impacto nas contas. Existe expectativa em parte do setor empresarial de que sejam apresentadas emendas no sentido de garantir, futuramente, a restituição dos valores pagos aos trabalhadores por operadores portuários e TUPs, por meio dos órgãos gestores de mão de obra (OGMOs), durante a pandemia". Fonte:<https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/mp-945-tups-sugerem-uso-de-fundo-para-garantir-pagamento-de-avulsos>

91. Além dos fatores históricos, não foi sem razão que a [Lei nº 8.630, de 1993](#) (a antiga Lei de Modernização dos Portos) e agora a [Lei nº 12.815, de 2013](#) (a Nova Lei dos Portos) distinguiu o regime trabalhista do trabalhador avulso no porto organizado dos demais modelos de exploração portuária: a sua inadequação frente à exploração integralmente privada e eminentemente capitalista dos portos.

92. Percebe-se que os trabalhadores avulsos vinculados e mantidos ao OGMO continuam sendo necessários aos capitalistas, possivelmente por serem os mais qualificados entre aqueles disponíveis, tarefa essencial do OGMO (qualificar a mão de obra). Temos, portanto, uma demonstração da importância do OGMO, que mantém, com pouco ou nenhum apoio estatal, uma categoria de profissionais sempre hábil e apta às atividades portuárias.

93. Logo, a situação relatada comprova que não é tão simples acabar com a exclusividade dos OGMOs.

9. FUNDAMENTOS MICROECONÔMICOS. REGULAÇÃO COM BASE EM FALHA DE MERCADO

9.1. Regulação e eficiência

94. Cediço a regulação fazer-se necessária nos setores onde há predomínio de uma estrutura de monopólio natural. Neste tipo de estrutura, os altos custos fixos e os baixos custos marginais levam a uma situação onde o alcance da eficiência na quantidade produzida (preço igual a custo marginal), não é suficiente para cobrir o custo médio. Além disso, as economias de escala de produção, distribuição e gerencial viabilizam a fragmentação em um mercado atomizado, o que comprometeria seu fornecimento e aumentaria seus custos. A regulação do monopólio natural é justificável, teoricamente, porque há expectativa de ganhos de custos unitários da firma monopolística que compensem os custos e riscos de ineficiência da regulação.

95. A regulação estaria, de certo modo, privilegiando a eficiência econômica em detrimento de uma estrutura de mercado mais competitiva. Para tanto, como bem aponta Frischak (FRISCHTAK, Cláudio R. **O novo papel do Estado**. In: SEMINÁRIO CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REGULAMENTAÇÃO, 1996, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1997, pg. 8), deve seguir cinco princípios: i) a utilização de controle se torna mais efetiva na medida em que se introduz vetores de preço e mecanismos de mercado; ii) quando esses vetores de preço ou mercado foram insuficientes para cumprir o objetivo do regulador deve-se utilizar restrições quantitativas; iii) deve-se considerar os recursos técnicos, gerenciais e administrativos de acordo com a complexidade no setor – que é notável no setor portuário; iv) a elaboração de um arcabouço jurídico adequado; v) a busca de transparência nas decisões de regulação, com possibilidade de recurso judicial. Em suma, o regulador deve ter um perfil institucional forte o bastante para garantir as decisões sobre os regulados e os devidos processos legais.

96. Dessa feita, a principal questão para o regulador não estaria em definir um monopólio natural, mas saber se seus ganhos de eficiência compensam os riscos de ineficiência regulatória em um ambiente de incertezas e informações assimétricas (POSSAS, M.; PONDÉ, J.; FAGUNDES, J. **Regulação da concorrência nos setores de infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. Relatório de Pesquisa. pg. 7). Existe uma contradição (*trade-off*) aparente entre a regulação e a defesa da concorrência. Esse dilema, contudo, não deve ser encarado como um entrave à promoção da concorrência em setores com regulação, ao contrário, essas ações podem agir de forma complementar e sinérgica, principalmente em setores com regulação parcial, como é o caso do setor elétrico brasileiro após as recentes alterações institucionais. Dessa forma, o conhecimento das políticas de defesa da concorrência torna-se fundamental para desenvolver a análise aqui proposta.

97. A legislação de defesa da concorrência é uma das principais atribuições do Estado moderno, ou seja, regular as atividades econômicas privadas, de modo a garantir a livre concorrência e a livre iniciativa, bem como bem-estar ao cidadão-cliente. Os aumentos de produtividade das firmas e o desenvolvimento tecnológico possibilitam maior produtividade da economia, que passa a operar de forma mais eficiente e integrada.

98. A definição da defesa da concorrência passa necessariamente pela definição de eficiência. Como apontam Possas, Pondé & Fagundes (1997), a eficiência abrange três conceitos: produtiva, distributiva e alocativa. A eficiência alocativa trata do conceito mais comum, consistindo na alocação dos recursos com o máximo rendimento e mínimo custo possível de uma determinada capacidade produtiva instalada e respectiva tecnologia. Já a eficiência distributiva relaciona-se com a eliminação dos ganhos monopolísticos ou temporários por agentes individuais, através da concorrência de mercado.

99. A eficiência alocativa, foco principal da defesa da concorrência, requer um detalhamento maior. O conceito de eficiência alocativa tem origem na concepção paretiana de um "ótimo" alocativo, o Ótimo de Pareto. O Ótimo de Pareto presume uma concorrência perfeita entre os agentes econômicos e um mercado atomizado, em equilíbrio geral que, aplicado a um determinado mercado, implica o custo marginal igual ao preço. Para Musgrave & Musgrave (MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Campus, 1980. pg. 55), "dado um certo arranjo econômico, esse é eficiente (em Pareto) se não puder existir um rearranjo que deixe alguém em melhor situação sem piorar a posição dos outros". "Na prática, porém, as condições do Ótimo de Pareto são de difícil averiguação. A regulação e a defesa da concorrência atuam justamente na aproximação da realidade aos critérios paretianos. Essa alternativa é considerada um *second best* aceitável para o agente regulador".

100. A eficiência estática não é, contudo, o único critério para a ação da defesa da concorrência. A eficiência dinâmica considera as relações e trade-offs intertemporais entre eficiência produtiva e capacidade de inovação de um lado, e de preços e margens de lucro de outro. Possas, Pondé & Fagundes (pg. 2), apontam dentro dessa abordagem a visão neoschumpeteriana do mercado como ambiente seletivo, levando a uma eficiência seletiva, isto é, a eficiência resultante da seleção das inovações no ambiente competitivo do mercado, capaz de promover futuras diminuições nos custos e preços, bem como a melhoria dos produtos. Na perspectiva de Schumpeter, um certo grau de concentração poderia, até mesmo, ser benéfico, pois permitiria investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

101. Nos setores de infraestrutura, as relações verticais e horizontais entre as empresas influenciam sobremaneira na atuação de políticas de regulação e de defesa da concorrência. Cabe aos reguladores determinar os graus de verticalização e horizontalização adequados, levando em consideração que uma estrutura muito desverticalizada pode gerar ineficiências produtivas. Williamson (In PONDÉ, J. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais**. Campinas: IE/UNICAMP, 1994. Texto para Discussão n. 38), propõe uma teoria de custos de transação para determinar a ação dos agentes no sentido da verticalização. Para o autor, as ações estratégicas das empresas visam economias de custos de transação, sendo estes os dispêndios na coordenação das interações entre agentes dentro de um ambiente de incerteza. A primeira variável a ser analisada neste contexto de transação entre empresas são os ativos específicos. Na ocorrência desses, existe uma continuidade nas relações entre os agentes que garante a integridade do ativo.

102. Os ativos específicos podem surgir diante de quatro fatores diferentes, a saber: i) equipamentos de capital fixo que atendam às necessidades de outros agentes; ii) oferta direcionada a um único conjunto de demandantes, o que leva à ociosidade em caso de choques na demanda; iii)

proximidade geográfica entre os agentes negociantes, de modo que uma mudança entre os agentes gera custos de transferência; iv) maior eficiência na transação do que na produção individual, devido a capacidades de aprendizagem distintas. Na existência desses fatores, o risco das interrupções das relações, devido ao comprometimento do ativo específico, leva a uma consolidação dessas relações, podendo ampliar o grau de verticalização do mercado, aumentando a coordenação desses ativos.

9.2. Barreiras à entrada e fechamento de mercado

103. A política de defesa da concorrência atua também sobre movimentos de integração vertical que envolvem aquisições e fusões entre empresas pertencentes a uma mesma cadeia produtiva. Tradicionalmente, duas foram as preocupações das autoridades antitruste face aos movimentos de integração vertical: (i) o aumento das barreiras à entrada; e (ii) o surgimento de "foreclosure", isto é, situações nas quais uma empresa impede que outras possam atuar em seu mercado.

104. No primeiro caso, trata-se da possibilidade de que, ao dominar também os mercados a montante ou a jusante na sua cadeia produtiva, a firma integrada acabe por tornar a entrada simultânea em vários mercados uma pré-condição para que um novo competidor venha a atuar em qualquer dos mercados envolvidos. Ou seja, a exigência de que o entrante também seja verticalmente integrado tem um impacto negativo sobre os seus custos esperados e, consequentemente, enfraquece a concorrência potencial. *In casu*, equívoco ao operador portuário, para ser um efetivamente, deve se ligar ao OGMO, que é o fornecedor de insumo na cadeia vertical.

105. A literatura disponível salienta a inexistência de consenso sobre a definição do conceito de barreiras à entrada, entre os autores que tratam do tema. No entanto, de acordo com Kupfer (KUPFER, D. (2002). Barreiras Estruturais à Entrada. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2002. cap. 6, p.122), "todos (eles) têm em comum a ênfase conferida ao longo prazo e à entrada."

106. Neste trabalho utilizaremos uma definição extraída de Viscusi (VISCUSI, W., VERNON, J., HARRINGTON, J. **Economics of Regulation and Antitrust**. DC Heath and Company. 1992) a qual defende a posição de que uma barreira à entrada pode ser pensada como qualquer fator que dificulte ou torne custosa a entrada de uma firma em um determinado mercado, a ponto de possibilitar que as firmas existentes pratiquem preços acima do preço competitivo, sem atrair novos competidores (empresas entrantes). Observe-se que essa definição é compatível com o comentário de Kupfer acima registrado.

107. A definição clássica de mercado relevante delimita o *locus*, o espaço econômico (que pode ser relacionado a produto ou a região) no qual o poder de mercado pode ser exercido. Vale sublinhar, ainda, que a construção do conceito de mercado relevante exige considerar as especificidades da oferta e da demanda do(s) produto(s) em foco, mediante a utilização dos conceitos de elasticidade-preço da demanda e da oferta. *In casu*, é determinado porto organizado.

108. Meehan e Larner (MEEHAN Jr, J. W; LARNER, R. J.(1981). **A proposed rule of reason for vertical restraints on competition**. The Antitrust Bulletin, 27 (Summer), p. 220-221) expõem as condições necessárias para haver de fato o fechamento de um mercado (*foreclosure*) em função de um acordo de exclusividade, supondo que tal acordo se faça entre um produtor e seus distribuidores. São elas: (i) a produção do bem ou serviço em questão deve estar concentrada nas mãos de poucas firmas com poder de mercado, o que reflete a presença de fortes barreiras à entrada; (ii) as opções de distribuidores devem ser limitadas no mercado relevante, havendo também barreiras à entrada para estes, o que significa dizer que o número de distribuidores e possíveis locais de venda é limitado (inelástico); (iii) os distribuidores já estabelecidos no mercado devem ter acordo de exclusividade com apenas uma marca/firma produtora. Caso uma destas três condições não se verifique é improvável que um acordo de exclusividade resulte no fechamento do mercado.

109. As barreiras à entrada, como apontam Possas, Pondé & Fagundes (pg. 13) além de falha de mercado, devem ser encaradas como característica intrínseca dos mercados oligopolísticos ou monopolísticos, que expressa a criação de vantagens competitivas pelas firmas decorrentes das economias de escala. As economias de escala, tanto derivadas do aumento de produtividade advindo da ampliação da capacidade produtiva, quanto advindas de menores custos de aquisição de insumos básicos, inviabiliza a entrada de concorrentes abaixo de determinada escala de produção. A ação regulatória pode agir de forma a garantir que a entrada de novos concorrentes diminua a escala mínima de produção.

110. Além das economias de escala, as barreiras à entrada emergem de alguns fatores adicionais. Primeiro, a diferenciação de produtos pode produzir situações em que os novos agentes no mercado não conseguem equiparar seus produtos aos integrantes desse mercado, mesmo se oferecer os produtos a um preço inferior. Segundo, podem existir vantagens comparativas de custos, pois as empresas já constituídas no mercado podem ter acesso exclusivo ou maior capacidade de barganha em insumos básicos para a produção, diminuindo os custos de produção com relação ao agente ingressante no mercado. Terceiro, a existência de *sunk costs*— custos irrecuperáveis, decorrentes da saída do agente do mercado — aumenta a ameaça de perdas aos entrantes caso esses desejem sair do mercado. Em baixos níveis de concentração, os efeitos das barreiras à entrada tendem a ser menores, pois as empresas possuem menor capacidade de aproveitar a proteção. A concentração é, per se, uma forma de barreira à entrada de concorrentes.

111. A análise da concorrência potencial evidencia a discussão acerca dos graus de contestabilidade dos mercados. Um mercado é considerado perfeitamente contestável quando os concorrentes potenciais têm acesso à tecnologia disponível e podem recuperar seus custos de entrada, caso desejem abandonar o mercado que ingressaram. Para tanto, é necessário que não existam "sunk costs", que a tecnologia seja um bem livre e que não haja retaliações das firmas existentes contra os ingressantes no mercado (POSSAS, M.; PONDÉ, J.; FAGUNDES, J. **Defesa da concorrência e regulação**. Revista de Direito Econômico, São Paulo, n. 27, jan./jul. 1998). A ação regulatória atua no sentido de ampliar as características supramencionadas. Nos setores de *public utilities*, as políticas de regulação e defesa da concorrência devem considerar

os aspectos horizontais dos mercados. É necessário salientar que essas barreiras não constituem, a priori, mercados ineficientes, pois elas podem ser a contrapartida de um processo de inovação schumpeteriano. Assim, as políticas supracitadas devem ser mais amplas e considerar aspectos dinâmicos do processo concorrencial, através do monitoramento constante dos mesmos. Outro ponto fundamental neste tipo de análise é a integração entre o órgão regulador do setor e o órgão regulador da concorrência ou antitruste. Essa integração entre conhecimentos técnicos distintos permite estabelecer os resultados dinâmicos do processo competitivo em observação.

9.3. Teoria dos Custos de Transação

112. De acordo com Fiani (FIANI, R. (2002). **Teoria dos Custos de Transação**. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. cap.12, p. 267-286.), os custos de transação são os custos exigidos para se ter acesso ao mercado, ou seja, são os custos que as firmas incorrem para negociar com outras e para se certificar de que as transações pactuadas se realizem de fato, incluindo, nesse caso, todos os fatores decorrentes do processo (os custos de formulação de contratos, seguros etc.). Segundo ele, a teoria dos custos de transação desconsidera a hipótese de informações simetricamente distribuídas e elabora um conjunto de suposições que torna os custos de transação significativos, a saber: racionalidade limitada, complexidade e incerteza, oportunismo e especificidade de ativos.

113. A racionalidade limitada dos agentes econômicos, somada às incertezas e à complexidade do ambiente econômico, torna a tomada de decisões custosa e incerta e gera, concomitantemente, assimetrias de informação, as quais refletem as diferenças entre as informações detidas pelos diversos agentes envolvidos em uma determinada transação. As assimetrias de informação, por sua vez, definem um ambiente que possibilita a adoção de estratégias oportunistas por parte de alguns agentes. Segundo Fagundes e Pondé (FAGUNDES, J.; PONDE, J.L. (2002). **Custos de Transação e Impacts sobre a Política de Defesa da Concorrência**. In: POSSAS, M. L. (Org.). Ensaios sobre Economia e Direito da Concorrência. São Paulo, Singular, 2002. cap.6, p.161-188), oportunismo, definido por Oliver E. Williamson (WILLIAMSON, O. E. **The Economics Institutions of Capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York, The Free Press, 1985) como a busca do interesse próprio com malícia, decorre da presença de assimetrias de informação dando origem a problemas de "risco moral". Ainda de acordo com esses autores, "a emergência potencial de oportunismo *ex ante* e *ex post*, isto é, de ações que, por manipulação ou ocultamento de intenções e/ou informações, buscam auferir lucros que alterem a configuração inicial do contrato, pode gerar conflitos no âmbito das relações contratuais que regem as transações entre os agentes econômicos".

114. Importa ressaltar que, segundo Williamson, são quatro as fontes de especificidade de ativos, a saber: (i) a aquisição de equipamentos dedicados; (ii) a expansão da capacidade produtiva direcionada para um conjunto específico de transações; (iii) a proximidade geográfica e; (iv) diferentes formas de aprendizado.

115. Nos casos em que ativos específicos têm um papel fundamental em uma transação vertical, configura-se um ambiente propício para a proliferação de atitudes oportunistas. Tais relações geram o "problema do refém" no qual um agente pode ficar à mercê do outro, exposto a essas possíveis ameaças e a atitudes oportunistas (*free rider*).

116. Os custos de transação surgem, em parte, devido ao fato de os agentes não disporem de plena informação para tomarem decisões. Vale a pena detalharmos um pouco sobre isso. Os custos de transação são aqueles com os quais os agentes se defrontam toda vez que necessitam recorrer ao mercado, e estes custos seriam, do modo mais formal, os custos de negociar, redigir e garantir que um contrato será cumprido. Para que os custos de transação possam ser incluídos na análise econômica, faz-se necessário o abandono de alguns dos pressupostos neoclássicos, com a inclusão de novos conceitos: racionalidade limitada, incerteza, oportunismo e especificidade de ativos.

117. Os custos de transação no setor portuário podem ser distinguidos em dois tipos principais: os custos *ex ante* e os custos *ex post*. Os *ex ante* são os custos de elaboração e negociação e os custos "*ex post*" são o de manutenção de um acordo. Esse acordo pode ser feito com muito cuidado, com todas as cláusulas claramente definidas e as adaptações necessárias pelas partes são estipuladas e acordadas antecipadamente. Ou ainda, o acordo pode ser muito incompleto e as lacunas existentes serão tratadas pelas partes quando surgirem contingências. São determinados pelas incertezas envolvidas no processo de transacionar, pela frequência das operações realizadas e pelo grau de especificidade dos ativos.

118. Os custos de transação podem assumir várias formas. De acordo com Ronald H. Coase (em "The Nature of the Firm", 1937), complementada por Williamson, vemos as seguintes formas essenciais:

- a) Custos de busca e de informação: custos incorridos para verificar se o produto já existe em determinado mercado, para verificar qual o menor preço oferecido no mercado ou para verificar a utilidade e a funcionalidade do produto;
- b) Custos de barganha: os custos de se estabelecer, com o comprador, um acordo que seja o mais justo possível; e
- c) Custos de policiamento: os custos incorridos ao garantir que o comprador cumpra o acordo da transação e de tomar as providências adequadas caso haja uma ruptura do acordo por parte deste.

119. Isso significa que nem sempre as relações de mercado serão adequadas para a gestão das transações entre os agentes econômicos, e que os custos de transação *ex ante* e *ex post* constituem variáveis que expressam o desempenho em termos de eficiência capitalista das diferentes formas institucionais de se enfrentar e parcialmente solucionar as dificuldades geradas pelo oportunismo.

120. Neste contexto, os acordos de exclusividade (por meio de contratos) podem se constituir como uma solução adequada para minimizar os custos de transação entre os agentes

localizados nos distintos pontos da cadeia econômica. A partir dos fatores descritos acima, desenham-se também a estrutura de governança, isto é, configuram-se as "regras" da transação, os agentes e as instituições participantes e/ou responsáveis pela sua adequada execução.

121. A primeira, e a mais simples delas, é a governança pelo mercado, que geralmente é adotada em transações recurrentes englobando bens com baixo grau de especificidade. Um exemplo desse tipo de estrutura de gestão está no mercado de commodities. Nesse caso, a relação entre comprador e vendedor se aproxima da forma "pura" de mercado em que a regulação por contratos ou agentes reguladores é desnecessária. Noutra ponta, a governança trilateral inclui a determinação prévia de uma terceira parte que servirá como agente regulador para inspecionar a transação e solucionar eventuais controvérsias entre as partes envolvidas na transação (WILLIAMSON, O. E. *The Mechanisms of Governance*. New York, Oxford University Press, 1996).

122. Para Fagundes e Pondé, "o estabelecimento de vínculos de reciprocidade, restrições contratuais à conduta das partes e as iniciativas de integração ou quase-integração ao longo das cadeias produtivas são, muitas vezes, inovações organizacionais que buscam gerar ganhos de eficiência, e não práticas restritivas visando criar barreiras à entrada e poder de mercado. O desenvolvimento de certas instituições especificamente direcionadas para a coordenação das transações resulta, então, dos esforços voltados para a diminuição dos custos a estas associados, buscando criar "estruturas de gestão" (governance structures) apropriadas, que constituem uma estrutura contratual explícita ou implícita dentro da qual a transação se localiza —incluindo relações de compra e venda simples, organizações internas às firmas ("hierarquias") e formas mistas, as quais combinam elementos de interações tipicamente mercantis (barganha, metas não-cooperativas) com procedimentos de ajuste de tipo administrativo".

9.4. **"Committed entrants" x "Uncommitted entrants"**

123. Barreiras à entrada reduzem, como vimos, a contestabilidade do mercado.

124. Como indica a teoria antitruste, para que uma entrada seja considerada possível e, portanto, o mercado seja considerado contestável, é necessária a satisfação conjunta das condições de temporalidade, de probabilidade e de suficiência de entrada. Muito frequentemente, no entanto, a entrada é considerada livre ou não sem que estas condições para entrada sejam verificadas - geralmente esse não é o caso dos setores regulados por agências reguladoras.

125. Quanto às barreiras à entrada, é imprescindível incluir na definição de mercado relevante os ofertantes potenciais (*uncommitted entrants*), para que na etapa de avaliação da entrada sejam consideradas apenas aquelas firmas que agregarão (ou terão capacidade de agregar) capacidade produtiva ao mercado (*committed entrants*). Além disso, uma boa avaliação das barreiras é necessária para se concluir sobre a efetividade do exercício de poder de mercado.

126. No modelo estrutural vigente, um operador entrante (*committed entrant*) não consegue requisitar mão de obra no porto organizado se não estiver dentro do OGMO. O OGMO é formado pelos operadores já instituídos (incumbentes), sejam os operadores arrendatários ou operadores do cais público. O OGMO tem poder de mercado, é um monopólio legal, como vimos na AIR Preliminar.

127. O OGMO é capaz de atrasar a entrada de um operador entrante (tempestividade) ou de inibir a entrada de operadores mais preparados tecnologicamente (ou mesmo em alguma outra vantagem em custo) que poderiam, em tese, contestar fortemente os operadores tradicionais. Logo, a cobrança de uma joia de entrada, discriminadamente (cada operador uma taxa) tem o potencial de anular as vantagens competitivas dos entrantes, elevando os investimentos iniciais para a entrada. Vimos relatos de joias equivalentes a mais de R\$ 1 milhão por operador, ou seja, nada desprezível, especialmente para um operador de cais público.

128. Via a joia de admissão, os OGMOs têm a capacidade de regular artificialmente a quantidade de agentes no mercado relevante, conduta tida como infração à ordem econômica, nos termos da Lei nº 12.529/2011. O objetivo dessa regulação de entrada seria evitar a capacidade ociosa em excesso entre os agentes tradicionais. De toda forma, a inexistência de capacidade ociosa desperta dos operadores entrantes (*committed entrant*), em um ciclo contínuo e daí a racionalidade da conduta analisada.

129. Assim, fica claro que as cobranças de taxas de admissão prejudicam potencialmente as condições de entrada, em termos de probabilidade, tempestividade e suficiência.

10. DOS ESTUDOS ANTERIORES

130. A seguir, uma lista referencial de estudos dirigidos pela ANTAQ, órgão de controle ou área acadêmica:

I - ANTAQ:

- a) Parecer Técnico nº 16/GRP/SRG (SEI nº 0182559);
- b) Voto da Diretoria (SEI nº 0001347) fls 39 a 44;

II - Órgãos de Controle:

- a) Relatório de Auditoria Operacional TC 022.534/2019-9 (SEI nº 0995163);
- b) Acórdão nº 736/2020-TCU-Plenário (Disponível em: [Clique aqui](#));
- c) Acórdão nº 2020/2020-TCU-Plenário (Disponível em: [Clique aqui](#)).

III - Área Acadêmica:

- a) MIGUEL, Monick; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A importância do órgão gestor de mão de obra para o trabalho portuário. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014.

(Disponível em: [Clique aqui](#));

- b) Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro. - São Paulo: Booz&Company, 2012. (Disponível em: [Clique aqui](#));
- c) De OGMO para OGMO: modernização e cultura do trabalho no Porto de Santos. Disponível em: [Clique aqui](#);
- d) Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação do Tribunal de Contas da União – SEFID Brasília/DF 21 de agosto de 2006 Relatório sobre Fiscalização da Regulação Econômico-Financeira: Setor Portuário – Produto 3;
- e) Perfil dos trabalhadores nos portos do Brasil. (Disponível em: [Clique aqui](#));
- f) Labor Reform and Related Social Issues. (Disponível: [Clique aqui](#));
- g) MELLO, Fabiane. Atuação do Órgão Gestor da Mão de Obra Portuária (OGMO) frente às recentes mudanças setoriais. Programa de Pós-Graduação Latu Sensu da Maritime Law Academy, 2021.

131. Resumidamente, a ANTAQ e o CADE posicionaram-se de forma contrária à cobrança da “joia de admissão”, até o presente momento. Em relação ao TCU cabe-nos considerar a recomendação e colocá-la como proposta neste AIR para envio ao MINFRA sobre modificação da atual política pública. Por fim, os artigos acadêmicos são mais descriptivos da situação atual dos trabalhadores portuários e da relação cidade-porto, portanto, não foram encontrados artigos que trabalhem especificamente sobre “joia de admissão”, cobranças e taxas.

11. INFORMAÇÕES ADICIONAIS REQUISITADAS AOS AGENTES

132. No âmbito da Tomada de Subsídios nº 06/2020/SRG-ANTAQ (SEI nº 1187320), a Superintendência de Regulação, em novembro de 2020, além de solicitar participação do público geral, oficiou à FENOP (vide SEI nº 1186165) e à Associação Brasileira das Entidades Portuárias e Hidroviárias - ABEPH (vide SEI nº 1186166) para que encaminhassem, respectivamente, dados históricos de entrada e saída dos operadores portuários na estrutura dos OGMOs, valores anteriormente cobrados para adesão em cada porto organizado e judicializações para a saída dos operadores e dados históricos acerca das qualificações de operadores portuários nos últimos 10 anos nos portos organizados.

133. A FENOP respondeu à consulta informando que já havia encaminhado sua manifestação e documentos quanto ao tema em questão no âmbito da Tomada de Subsídios nº 06/2020/SRG-ANTAQ (SEI nº 1187320), nos termos do Ofício nº 15/2021-FENOP (SEI nº 1266959). Não obstante, FENOP não encaminhou os dados solicitados via ofício pela ANTAQ. A FENOP informou ainda que só iria apresentar dados se, para a audiência pública final, fosse escolhida a opção que ela julgava mais adequada. Logo, comprehende-se que a FENOP dispõe dos dados solicitados, não tendo os fornecido como subsídios. De toda forma, a negativa corrobora fortemente com a materialização das falhas de mercado abordadas na AIR Preliminar. Corroboradas as evidências que o tema em análise contempla um jogo estratégico informacional, típico das estruturas de mercado oligopolizadas e pouco competitivas, onde os agentes tradicionais esperam dificultar a entrada dos novos agentes, ou pelo menos que os entrantes paguem pelas ineficiências de um modelo econômico superado.

134. Por outro lado, a ABEPH respondeu tempestivamente (vide SEI nº 1218105), juntando um anexo (SEI nº 1218113). Compilamos os dados fornecidos, e o resultado está na tabela abaixo.

Tabela 1: Dinâmica de entrada de Operadores Portuários nos portos organizados

Informações - Operadores Portuários	10 anos anteriores										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Quantidade de emissões de novos certificados de Operador Portuário	21	26	37	61	30	12	22	41	45	48	
Quantidade de cancelamentos de certificados de Operador Portuário	3	4	4	3	5	10	10	11	15	14	
Total de certificados de Operador Portuário no final do ano (31 de dezembro)	94	136	151	150	147	138	133	139	141	199	
Quantidade de arrendatários (inclui contrato de transição e uso temporário)	79	81	92	100	99	89	93	92	94	92	

Fonte: Dados levantados juntos a ABEPH em 22 portos (dez/2020)

135. Dessa tabela, infere-se que não existe correlação entre a suspensão geral da cobrança de joia pela ANTAQ em 2015 e o incremento da entrada de mais operadores. A entrada de Operadores é melhor explicada pelo crescimento de arrendamentos e pelo contexto macroeconômico.

136. Se o saldo de entrada fosse superior em muito à saída, talvez esse teria sido um indicador razoável que as barreiras de entrada supostamente alegadas não são suficientes para restringir o acesso ao mercado - lembrando que para se tornar um operador portuário não basta estar ligado ao OGMO, diríamos que esse seria o passo final, pois é preciso obter uma licença da administração portuária (a chamada "qualificação", que possui diversos requisitos que devem ser mantidos durante a sua vida econômica como operador, bem como os investimentos em equipamentos e até outros aspectos intangíveis como o "know-how").

12. MAPEAMENTO DAS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

12.1. Nacional

137. No Brasil, existem 36 (trinta e seis portos) Portos Públicos organizados e 26 (vinte e seis) OGMOs constituídos, como segue a listagem abaixo:

Tabela 2: Quantidade de OGMOs por porto organizado

Nº	OGMO	Porto Organizado	Unidade Federativa
1	OGMO-SANTOS	Porto de Santos	SP
2	OGMO-AR	Porto de Angra dos Reis	RJ
3	OGMO-Belém/VConde	Porto de Belém e Porto de Vila do Conde	PA
4	OGMO-Fortaleza	Porto do Mucuripe	CE
5	OGMO-IIhéus	Porto de Ilhéus	BA
6	OGMO-Imbituba	Porto de Imbituba	SC
7	OGMO-Itajaí	Porto de Itajaí	SC
8	OGMO-Itaqui	Porto de Itaqui	MA
9	OGMO-Macapá	Porto de Santana	AP
10	OGMO-Maceió	Porto de Jaraguá	AL
11	OGMO-Manaus	Porto de Manaus	AM
12	OGMO-Natal	Porto de Natal	RN
13	OGMO-PB	Porto de Cabedelo	PB
14	OGMO-Pelotas	Porto de Pelotas	RS
15	OGMO-Pguá/Antônina	Porto de Antonina e Paranaguá	PR
16	OGMO-POA	Porto de Porto Alegre	RS
17	OGMO-Porto Velho	Porto de Porto Velho	RO
18	OGMO-Recife	Porto do Recife	PE
19	OGMO-Rio Grande	Porto do Rio Grande	RS
20	OGMO-RJ	Porto do Rio de Janeiro	RJ
21	OGMO-Salvador/Aratu	Porto de Salvador e Porto de Aratu	BA
22	OGMO-Santarém	Porto de Santarém	PA
23	OGMO-São Sebastião	Porto de São Sebastião	SP
24	OGMO-SFS	Porto de São Francisco do Sul	SC
25	OGMO-Vitória	Porto de Vitória	ES
26	SUAPE	Porto de Suape	PE

Fonte: <https://portogente.com.br/portopedia/73014-lista-dos-OGMOs>

138. Em comparação com o site do MINFRA, junho de 2020 (<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aquaviario/sistema-portuario>), identifica-se que os seguintes portos organizados não possuem OGMOs: Laguna; Cachoeira do Sul; Forno; Itaguaí; Niterói; Barra do Riacho; Aratu; Areia Branca. Muitos desses portos que não constituíram os OGMOs se utilizam de trabalhadores do OGMO regional, por exemplo, o Porto do Forno que participa da mesma estrutura do OGMO do Rio de Janeiro.

139. Resta a objeção se realmente a constituição de um único OGMO por porto é economicamente viável, ou até mesmo se a impedância de apenas um OGMO/porto é coerente no novo cenário portuário de simplificação e desburocratização.

12.2. Internacional

140. O mais recente dado internacional consta inclusive do Relatório de Auditoria Operacional do TCU (TC 022.534/2019-9), como segue:

307. No caso da Antuérpia, porto de referência em que ainda existe um órgão nos moldes do OGMO, há intenso investimento em capacitação dos trabalhadores, como afirmado pelo representante do porto durante entrevista realizada. De fato, conforme evidência documental acostada aos autos (peça 43, p.16-17), os trabalhadores do Porto da Antuérpia devem inclusive passar por rigoroso treinamento antes mesmo do início de suas atividades laborais:

Nos portos em que o exercício da atividade portuária é controlado (como por exemplo por um sistema de registro dos trabalhadores), como no porto da Antuérpia, há grande ênfase no treinamento inicial. Como em muitos portos da Europa, os trabalhadores devem ter uma idade mínima antes de registrar-se como um trabalhador portuário belga e existem ainda outros critérios de qualificação, como boa habilidade de comunicação. Então eles passam por 3 semanas intensivas de treinamento (112,5 horas no total) em um centro de treinamento da OCHA, financiado e gerenciado pela associação dos empregadores do porto. Cerca de um quinto do tempo de treino é teórico e o resto é treinamento prático (movimentação de carga). (tradução livre)

308. É importante frisar que a existência de monopólio no fornecimento de mão de obra

portuária não é uma regra geral nos portos de referência, como, aliás, se extrai do excerto acima. Por exemplo, durante entrevista realizada, o representante do porto de Roterdã afirmou que lá a negociação de mão de obra é via mercado, embora os sindicatos tenham muita força de negociação. Porém, nos portos de referência em que ainda se opta pelo monopólio da mão de obra, a evidência documental acostada demonstra que há forte ênfase em treinamento (peça 43, p.16-17).

141. Ato contínuo, nas pesquisas internacionais pode-se identificar alguns portos europeus que se assemelham aos portos brasileiros, em termos de exploração portuária (*Landlord port*), nos quais a gestão e regulamentação da infraestrutura são responsabilidades do setor público e a operação portuária realizada pelas empresas privadas. Dessa forma, verifica-se que os Portos de Rotterdam, Hamburgo e Antuérpia ainda realizam a administração da sua mão de obra por meio de associações que são responsáveis pela capacitação e seleção dos trabalhadores, aderente ao nosso modelo atual associativo.

142. Além disso, as regras atuais acerca do trabalhador portuário são também medidas para atender a legislação internacional, especialmente a Convenção realizada em Genebra em 1973. Vejamos alguns termos abaixo:

CONVENÇÃO N. 137 - Aprovada na 58ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1973)

Art. 2 — 1. Incumbe à política nacional estimular todos os setores interessados para que assegurem aos portuários, na medida do possível, um emprego permanente ou regular.

12.3. Julgados do CADE

143. No âmbito do órgão da defesa da concorrência, podemos citar os seguintes julgados representativos:

Tabela 3: Lista de alguns julgados do CADE

Processo CADE	Denunciante	Denunciada	Denúncia	Decisão	Link
08700.008897/2015-29	ANTAQ	OGMO/ Rio Grande	Notícia suposta cobrança de "joia" por parte do Órgão Gestor de Mão de Obra do Porto de Rio Grande ("OGMO/RG") de novos operadores portuários. A ANTAQ apresentou cópia do processo que teve como decisão a suspensão da referida cobrança, bem como outras determinações.	Opinando-se pela condenação em virtude da configuração de infrações à ordem econômica praticadas pelas Representadas listadas a seguir, consistentes em criar barreiras à entrada e dificuldades artificiais à empresa concorrente e discriminação, condutas passíveis de enquadramento no artigo 36, incisos I, II, III e IV combinados com o seu §3º, incisos III, IV e X da Lei Federal nº 12.529/2011	CADE - pesquisa processual
08700.008751/2015-83	ANTAQ	OGMO - Vila do Conde e Belém	Em 10 de novembro de 2014 a empresa Brazil Marítima, operadora portuária no Porto de Itaqui, e recém habilitada para atuar em vários portos entre eles o de Vila do Conde enviou uma carta a ANTAQ na qual comunicava que ao pleitear ingresso como operadora portuária no Porto de Vila do Conde – PA foi informada pelo OGMO BVC que deveria pagar uma Joia de admissão no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)	Pela condenação em virtude da configuração de infrações à ordem econômica praticadas pelas Representadas listadas a seguir, consistentes em criar barreiras à entrada e dificuldades artificiais à empresa concorrente e discriminação, condutas passíveis de enquadramento no artigo 36, incisos I, II, III e IV combinados com o seu §3º, incisos III, IV e X da Lei Federal nº 12.529/2011: OGMO-BVC	CADE - pesquisa processual
08700.005326/2013-70	ANTAQ	OGMO - Porto Alegre	Conduta coordenada para instituição de contribuição compulsória a novos Operadores Portuários para contratação de trabalhadores, instituída pelo Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso do Porto Organizado de Porto Alegre/RS ("OGMO/POA") e por mais quatro Operadores Portuários	Pela condenação dos Representados Órgão de Gestão de Mão de Obra do Trabalho Portuário Avulso do Porto Organizado de Porto Alegre/RS, com base no artigo 20, incisos I, II e IV, c/c artigo 21, incisos IV, V e XII da Lei nº 8.844/94	CADE - pesquisa processual

144. Verifica-se que o CADE tem entendido que a cobrança de uma "joia de admissão" é uma infração à ordem econômica, porque representaria, na visão da autarquia, uma barreira à entrada de novos competidores.

12.4. Mercado de Trabalho Portuário

145. A ANTAQ teve acesso a dados do mercado de trabalho portuário para o período anterior e posterior ao advento da Nova Lei do Portos, em 2013.

146. Tomamos como base o estudo elaborado pela RB Assessoria, considerando o tempo entre 2006 a 2018. Esse documento foi recebido no âmbito da Tomada de Subsídio nº 06/2020 (SEI nº 1188414 e SEI nº 1234882).

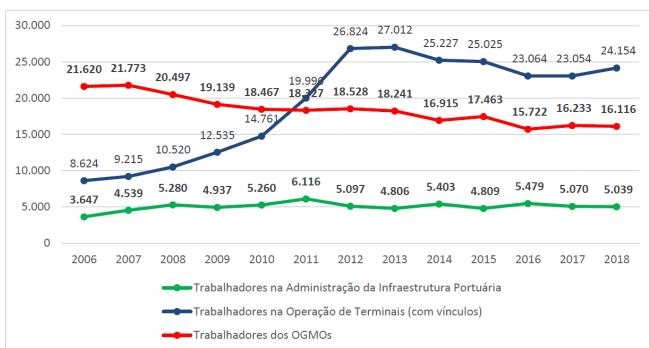
147. A RB Assessoria divide os trabalhadores portuários em três segmentos:

- I - Trabalhadores portuários avulsos: aqueles que possuem cadastro ou registro no OGMO;
- II - Trabalhadores na infraestrutura e administração: com vínculo empregatício por prazo indeterminado, contratados pela autoridade portuária ou companhia docas;
- III - Trabalhadores contratados com vínculo empregatício: relação por prazo indeterminado com os terminais portuários.

148. Tal estudo sindical demonstrou que, ao longo dos anos, não existiu aumentos significativos na quantidade de trabalhadores registrados no OGMO, ao contrário: de 2006 até 2018, o número caiu de 21.620 para 16.166, ou seja, uma perda de 25%. Doutro lado, entre aqueles com vínculo tradicional, houve crescimento de 8.624 para 24.154, ou seja, uma variação positiva de 180%.

149. Veja no gráfico abaixo.

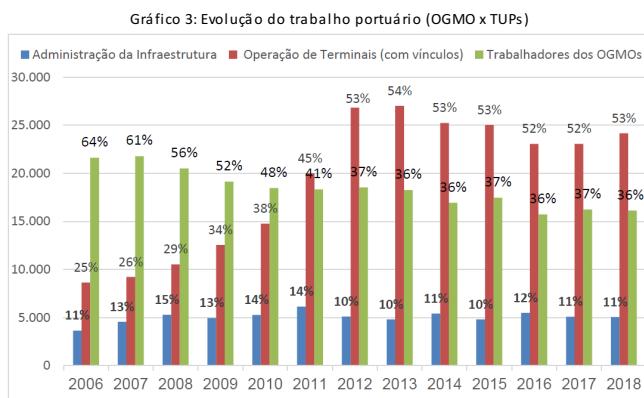
Gráfico 2: Números de trabalhadores portuários entre 2006 e 2018



Fonte: MTE/RAIS – Elaboração DIEESE por meio da RB Assessoria.

150. Como um todo, verificou-se que o número de trabalhadores com vínculo empregatício convencional superou o número de trabalhadores vinculados ao OGMO, conforme gráfico abaixo. O gráfico é claro na tendência: uma inversão a partir de 2011 (quando a Medida Provisória 595, de 6 de dezembro de 2012 já estava em debate), e uma queda constante e consistente, já desde o ano 2000, do número de trabalhadores vinculados ao OGMO. Ato contínuo, a GRP acessou as bases do Ministério da Economia, tendo confirmado esses dados do Gráfico anterior.

151. A razão dessa redução na utilização do trabalho vinculado ao OGMO está, em hipótese, associada diretamente ao crescimento do papel dos terminais autorizados, ou seja, sem qualquer obrigação de requisição ao OGMO. Os TUPs, a partir de 2013 com a nova lei geral de portos, deixaram de estar obrigados a movimentar somente carga própria, podendo movimentar 100% de carga de terceiros.



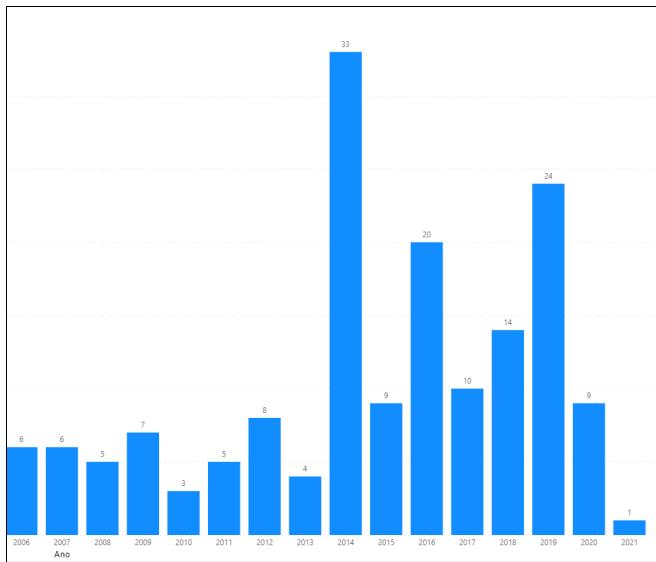
Fonte: MTE/RAIS – Elaboração DIEESE, por meio da RB Assessoria

152. Cita-se ainda trecho da contribuição impetrada pela RB Assessoria SEI 1238117:

De um lado um setor portuário moderno encabeçado pelos terminais portuários que se valem de tecnologia e equipamentos de última geração, da mesma qualidade que os melhores portos do mundo, poupando mão de obra. Do outro lado, no mesmo espaço, operações portuárias são realizadas de forma convencional, intensivas de mão de obra. A legislação trabalhista portuária, ao invés de incentivar o emprego no setor moderno, o penaliza, obrigando a se submeter ao monopólio sindical dos trabalhadores portuários avulsos dos OGMOs. As restrições impostas pela lei 12815/2013, barra a contratação de trabalhadores com vínculo empregatício por prazo indeterminado nos terminais portuários, travando o seu desenvolvimento. O parque tecnológico do setor adquiriu um elevado grau de sofisticação, que torna incompatível a utilização de trabalhadores portuários avulsos.

153. No cenário acima retratado, reportamo-nos ao Painel de Outorgas da ANTAQ (disponível em <http://portal.antaq.gov.br/index.php/painel-de-outorgas/>) que corrobora com o movimento. Foram 117 (cento e dezessete) novos TUPS entre 2006 e 2018, com forte crescimento em 2014, logo após a Nova Lei dos Portos. Veja o gráfico abaixo.

Gráfico 4: Quantidade de Outorga de Instalações Portuárias Autorizadas (2006 a 2020)



Fonte: Painel de Outorgas da ANTAQ. Acessado em 08/02/2021

12.5. Treinamento e Capacitação Profissional

154. Quanto às fontes de recursos para treinamento e capacitação do trabalhador portuário avulso, vemos a [Lei nº 5.461, de 25 de junho de 1968](#), instituindo as contribuições para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM) ali mencionadas. Esse fundo está sob gestão do Ministério da Defesa (873001 - DIRETORIA DE FINANÇAS-SISTEMA PARA O PAIS/MM - Receitas Correntes - Contribuições).

155. Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, foram arrecadados desde 2013 até 2020, um total de R\$ 2,23 bilhões a título dessa contribuição. Uma média de R\$ 278 milhões por ano. Veja a tabela a seguir.

Tabela 4: Montante acumulado no FDEPM

Ano	Contribuições à título de FDEPM (R\$) (Receita Pública)
2013	213.724.091,40
2014	255.540.551,09
2015	284.138.531,28
2016	307.461.533,92
2017	307.668.411,23
2018	269.397.514,87
2019	294.273.313,81
2020	297.062.702,37
Acumulado	2.229.266.649,97

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Acessado em 08/02/2021.

156. Os empresários do setor reclamam à ANTAQ acerca do baixíssimo nível de execução desse fundo. Para eles, representa, na prática, um ônus trabalhista (2,5% da folha de salários, inclusive os terminais privados, não só no porto organizado) sem cumprimento da sua finalidade.

157. Um dos motivos desse estado de coisa é, provavelmente, o FDEPM compor a Conta Única do Tesouro Nacional, e todos os gastos serem autorizados pela via orçamentária, com supervisão do Ministério da Economia, com ampla possibilidade de contingenciamento para fins fiscais. Ademais, são poucos ou inexistentes os projetos associados a essa rubrica ao setor portuário. O gestor do fundo dá-lhe um vies mais ao trabalhador marítimo.

12.6. Tribunal de Contas da União

158. Agregamos a esta Análise o contexto de três acórdãos da Corte de Contas. São eles:

- I - **Acórdão nº 736/2020-TCU-Plenário** - Editais STS14 e STS14A, localizados no Porto de Santos/SP: debate o custo da mão de obra requisitada via OGMO;
- II - **Acórdão nº 2020/2020-TCU-Plenário** - Editais ATU12 e ATU18, localizados no Porto de Aratu/BA: debate a produtividade da mão de obra; e
- III - **Acórdão nº 2711/2020-TCU-Plenário** - Auditoria operacional do TCU na exploração da atividade portuária²⁷: traz recomendações à ANTAQ. Cita-se trecho:

"9.1.2. ao Ministério da Infraestrutura, com apoio da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, que avalie a conveniência e oportunidade de:

9.1.2.2. promover estudos e adotar medidas acerca do fornecimento de mão de obra portuária por meio de Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), oportunizando aos envolvidos no setor, inclusive sindicatos de trabalhadores, Ministério Público do Trabalho e Marinha do Brasil, a devida manifestação no processo, objetivando a transição para um sistema que permita ganhos de eficiência ao setor portuário e estimule a capacitação e a especialização dos trabalhadores (seção VII do voto); "

13. RELATO SOBRE A ETAPA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL - TOMADA DE SUBSÍDIOS Nº 06/2020/SRG-ANTAQ

159. Nesta seção tratamos de relatar a TOMADA DE SUBSÍDIOS nº 06/2020/SRG-ANTAQ (SEI nº 1187320), considerando o disposto no § 2º do art. 35 do Anexo da [Resolução Normativa ANTAQ nº 33, de 19 de agosto de 2019](#), bem como o que consta do Processo nº 50300.010351/2016-98.

160. O objetivo da Tomada de Subsídios foi obter contribuições, por escrito, para a fase final de elaboração de AIR sobre o tema "regulação dos órgãos de gestão de mão de obra - OGMO do trabalho portuário avulso", constante do Eixo 3.3 da Agenda Regulatória ANTAQ - Biênio 2020/2021.

161. Por conseguinte, foi disponibilizado aos interessados no sítio eletrônico da ANTAQ um questionário eletrônico no qual era possível inserir documentos para a manifestação da sociedade.

162. A Tomada de Subsídios, inicialmente prevista para ser encerrada em 28/12/2020, foi prorrogada, tendo sido encerrada em 20/01/2020, a pedido de uma das associações setoriais.

163. Não foi acatada ou considerada qualquer contribuição questionadora do poder normativo da ANTAQ. Tais contribuições apresentaram fuga ao tema. Esse debate não era objeto da Tomada de Subsídios.

13.1. Contribuições recebidas pelo formulário eletrônico

164. Em atendimento da RN 33/2019, foi elaborado o Relatório Simplificado SEI nº 1238120 contendo o resumo de todas as contribuições a serem consideradas ou não dentre as propostas do AIR 19 (SEI nº 1167085). As contribuições, já formatadas em um padrão, podem ser vistas nesse documento. Os documentos na sua versão original estão em SEI nº 1238117.

165. As contribuições foram tecnicamente tímidas. Foram poucas as contribuições com dados efetivos. A maioria do debate se concentrou nos aspectos jurídicos repetitivos ao longo do processo, questionando inclusive o poder normativo da ANTAQ ou mesmo se a Agência é órgão da defesa da concorrência portuária, incompetente que seria para atuar preventivamente. Houve pouca discussão sobre as vantagens econômicas (para variáveis importantes como investimento, renda, produção, preço, salário etc.) de cada alternativa apresentada pela ANTAQ. Por outro lado, a partir do Decreto regulamentador da AIR a alteração do *status quo* depende de razoável demonstração **quantitativa** de vantagens na intervenção para o Brasil, não bastando mais somente o aspecto qualitativo.

13.2. Contribuições recebidas por e-mail ou pelo SEI

166. A ANTAQ recebeu contribuições por fora do questionário original. A regra seria desconsiderá-las, já que o Aviso de Tomada de Subsídios é claro nesse aspecto. Por outro lado, existiram problemas para envio pelo formulário (particularmente para aqueles que optaram por enviar nas horas derradeiras do prazo final estendido) e, assim sendo, optou-se por considerá-las. Tais documentos estão em SEI nº 1234882.

167. A Associação Brasileira dos Terminais Portuários - ABTP, CNPJ 32.323.149/0001-06, defendeu a necessidade de alteração normativa da [Lei nº 12.815, de 2013](#) para afastar o duplo monopólio atualmente previsto, segundo ela, bem como para amenizar a solidariedade implicada ao OGMO.

168. Além disso, a ABTP:

"se posiciona pela necessidade de propor alteração legislativa, de modo a extinguir o duplo monopólio atualmente previsto na Lei nº 12.815/2013. Nesse sentido, deve-se propor alteração que vise excluir da norma a previsão de que determina a exclusividade sobre o cadastro e o registro. Além disso, é importante que seja extinto, também, o monopólio que impõe a exclusividade de vinculação entre os trabalhadores portuários avulsos registrados, além de retirar a responsabilidade solidária do OGMO.", aderente com Via Não Normativa, que está exposta no AIR como: I - recomendar mudanças legislativas ou no Decreto dos Portos, que seriam endereçadas ao Ministério da Infraestrutura, como representante do Chefe do Poder Executivo e formulador das políticas públicas;

169. A ABRATEC, CNPJ 05.086.999/0001-57, alega "**total incompetência**" da ANTAQ para regular o Órgão de Gestão de Mão de Obra. A ABRATEC entendeu que a ANTAQ é incompetente no assunto. A ABRATEC opinou positivamente ainda sobre a adequação da Agência apenas atuar nos casos concretos, de forma repressiva e, ainda, do estabelecimento de fórmula para a cota de adesão. Logo, entende-se que defende a cota de adesão, o que nos surpreendeu em relação à linha tradicional dessa entidade.

170. A Heredia Sociedade de Advogados, CNPJ 32.724.193/0001-10, pugna também pelo *status quo*, retirando qualquer competência regulatória da ANTAQ sobre este nicho.

171. A Federação Nacional das Operações Portuárias - FENOP, CNPJ 00.146.021/0001-10, além de enviar a sua participação via formulário, também peticionou diretamente no SEI, nos autos do Processo nº 50300.010351/2016-98. Cita-se dois trechos relevantes dessa contribuição:

"Os operadores portuários não podem optar por não aderir ao OGMO; caso queiram operar no porto organizado, devem necessariamente associar-se e contribuir com o custeio do Órgão Gestor de Mao de Obra, por força do art. 32 da Lei nº 12.815/2013."

(...)

"E admissível cobrar taxas diferenciadas de Terminais de Uso Privado (TUPs) que requisitam mão de obra portuária avulsa aos OGMOs, desde que razoáveis e definidas por critérios técnicos, salvo quando os TUPs optarem por se associar e passarem a custear o Órgão Gestor com as mesmas contribuições recolhidas pelos operadores portuários, situação na qual os valores cobrados deverão ser idênticos, por aplicação do princípio da isonomia;"

172. As contribuições pregaram como legítima a discriminação entre adquirentes, situação que reforçou a aparéncia do OGMO elemento importante dentro de um jogo estratégico de competição imperfeita, monopolística, por meio de amplo controle de ativos específicos, com

possibilidade da prática de diversas condutas anticoncorrenciais, com baixos incentivos à eficiência.

13.3. Síntese das contribuições

173. A tabela a seguir demonstra uma tentativa de síntese e enquadramento das contribuições da Tomada de Subsídios *vis a vis* as alternativas listadas pela ANTAQ na AIR Preliminar. Não foram conhecidas as contribuições questionando o poder normativo da ANTAQ.

Tabela 5: Sugestões e correspondentes nas alternativas postas no AIR anterior

Contribuinte	Sugestões de melhoria e inclusão	Correspondente no AIR (Via normativa)	Correspondente no AIR (Via Não Normativa)
Justen, Pereira, Oliveira & Talamini	"...sugere que a ANTAQ edite normativa restringindo as previsões acerca da solidariedade, de forma vinculante e obrigatórias para os OGMOs. Isso impõe, entre outras providências que poderiam ser consideradas, a supressão das previsões de cobrança de passivos dos operadores portuários anteriores ao seu ingresso no OGMO."	"Regular as formas de entrada no OGMO, incluindo a cobrança de taxas ou garantias"	
Justen, Pereira, Oliveira & Talamini	"...que a cobrança de "joia" pelos OGMOs deve ser vedada."	"Proibir as taxas de entradas ou as chamadas "jóia de admissão"	
Justen, Pereira, Oliveira & Talamini	"A instituição de regras de transparência e de governança no tocante aos valores arrecadados"	"Instituir regras de governança, com reflexos nos Estatutos Sociais;"	"II - criar sistemáticas de monitoramento, transparência e divulgação de informações relativas às atividades econômicas do OGMO;"
Justen, Pereira, Oliveira & Talamini	"...sugere-se que a ANTAQ estabeleça regra prevendo que, quando uma empresa se retirar do OGMO, ela deverá arcar com as suas responsabilidades financeiras do passivo trabalhistico, desde que prove o fato, caso contrário precisará entrar no rateio desse passivo."	"Regular as formas de saída do OGMO, incluindo as taxas e garantias correlatas;"	
FENOP	"Os operadores portuários não podem optar por não aderir ao OGMO; caso queiram operar no porto organizado, devem necessariamente associar-se e contribuir com o custeio do Órgão Gestor de Mão de Obra, por força do art. 32 da Lei nº 12.815/2013."	<i>status quo</i>	<i>status quo</i>
FENOP	"Eadmissível cobrar taxas diferenciadas de Terminais de Uso Privado (TUPs) que requisitam mão de obra portuária avulsa aos OGMOs, desde que razoáveis e definidas por critérios técnicos, salvo quando os TUPs optarem por se associar e passarem a custejar o Órgão Gestor com as mesmas contribuições recolhidas pelos operadores portuários, situação na qual os valores cobrados deverão ser idênticos, por aplicação do princípio da isonomia;"	<i>status quo</i>	<i>status quo</i>
ABTP	"se posiciona pela necessidade propor alteração legislativa, de modo a extinguir o duplo monopólio atualmente previsto na Lei nº 12.815/2013. Nesse sentido, deve-se propor alteração que vise excluir da norma a previsão de que determina a exclusividade sobre o cadastro e o registro. Além disso, é importante que seja extinto, também, o monopólio que impõe a exclusividade de vinculação entre os trabalhadores portuários avulsos registrados, além de retirar a responsabilidade solidária do OGMO."		I- recomendar mudanças legislativas ou no Decreto dos Portos, que seriam endereçadas ao Ministério da Infraestrutura, como representante do Chefe do Poder Executivo;
ATP	(i.) a faculdade de associar-se ou não ao OGMO por parte dos terminais de uso privado; (ii.) a liberdade de contratação dos terminais de uso privado, inaplicável a reserva de mercado do art. 40, §2º da Lei 12.815/2013; e (iii.) a circunstancialidade da contratação de mão de obra do OGMO pelos terminais de uso privado, a depender de avaliação do mercado caso a caso	<i>status quo</i>	<i>status quo</i>
ABRANTEC	i) destaca a necessidade de atuação somente de forma represiva em casos concretos; ii) estabelecimento de fórmula paramétrica para a definição de cota de adesão	"criar rotinas internas de intervenção no caso concreto, permitindo uma rápida e eficaz ação represiva."	"Regular as formas de entrada no OGMO, incluindo a cobrança de taxas ou garantias correlatas;"

Fonte: elaboração própria

14. CONFRONTAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS. POSSÍVEIS IMPACTOS

14.1. Análise multicritério

174. A tabela a seguir demonstra uma síntese das alternativas, já com as principais características levantadas pela ANTAQ, sem qualquer análise de mérito ou opinião sobre qual seria o melhor curso de ação.

Tabela 6: Análise Multicritério

Opção	Alternativa	Ação	Características	Grau de Intervenção da Agência (Nulo=0, Baixo=5, Moderada=3, Alto=1)	Efetividade (Nula=-1, Baixa=0, Média=3, Alta=5)	Total (Soma das colunas anteriores)
Não intervir	N/A	N/A	Neutralidade da Agência; Conta com a possibilidade do mercado se auto ajustar; Manutenção do <i>status quo</i> e dos efeitos da falhas de mercado;	Baixo = 5	Baixa = 1	6
		I - recomendar mudanças legislativas ou no Decreto dos Portos, que seriam endereçadas ao Ministério da Infraestrutura, como representante do Chefe do Poder Executivo;	Possível flexibilização, visando aumento da competição;	Baixa = 5	Média = 3	8

Pela Via Não Normativa	II - criar sistemáticas de monitoramento, transparéncia e divulgação de informações relativas às atividades econômicas do OGMO;	Concede liberdade vigiada ao setor; Centraliza as informações e pode reduzir a assimetria; Possibilidade maior agilidade nas respostas às denúncias; Aumento do custo de observância pelo Regulador; Os casos podem continuar a ser judicializados, pois não se evita o dano, apenas reprime;	Moderada = 3	Baixa = 0	3
	III - criar rotinas internas de intervenção no caso concreto, permitindo uma rápida e eficaz ação repressiva.				
Intervir	IV - Regular as formas de entrada no OGMO, incluindo a cobrança de taxas ou garantias correlatas;	Redução dos efeitos das barreiras de entrada na estrutura portuária; Efeito positivo no caixa dos OGMOs; Requer metodologias para definir os valores justos em cada OGMO; Oneração a entrada na cadeia produtiva; Possibilidade de conflitos com as autoridades concorrentiais;	Alta = 1	Média = 3	4
	V - Proibir as taxas de entradas ou as chamadas "joia de admissão";	Redução dos custos para novos operadores portuários; Eliminação da barreira de entrada; Redução de denúncias imputados na Agência Reguladora; Aumento do efeito carona e das ineficiências;	Alta = 1	Média = 3	4
	VI - Instituir regras de governança, com reflexos nos Estatutos Sociais;	Redução dos custos de transação; Aumento do poder de monopólio; Institucionalização de uma espécie de oligopólio;	Moderada = 3	Baixa = 0	3
	VII - Permitir uma entidade privada e independente que auto regule o mercado;				
	VIII - Regular as formas de saída do OGMO, incluindo as taxas e garantias correlatas;	Não institucionaliza barreiras à entrada; Reduz enormemente a possibilidade de conduta oportunista; Redução dos conflitos com as autoridades concorrentiais; Empurra a questão para outro momento (os operadores que nunca saírem nunca pagarão taxas de saída). Solução de meio termo, menos radical e conflituosa;	Alta = 1	Média = 3	4
	IX - Regular as formas de custeio, remuneração pelos riscos e viabilização econômica da OGMO;	Elevada intervenção; Elevado custo regulatório ao Regulador;	Alta = 1	Baixa = 0	1
	X - Regular formas de transparéncia de preços e taxas, criando um rito de comunicação prévia ao Regulador, além de divulgação de rankings de taxas cobradas pelos OGMOs, sem qualquer intervenção à priori.	Emprega técnicas mais leves de intervenção, estimulando o mercado por meio do empoderamento do lado da demanda.	Baixa = 1	Média = 3	4

Fonte: elaboração própria

175. Pela classificação da análise multicritério, as melhores alternativas, em termos de impacto e efetividade, são as duas primeiras opções, com nota 6 (seis) e 8 (oito), respectivamente.

14.2. Análise de Risco

176. Era um pré-requisito considerar a dinâmica do mercado, isto é, o movimento dele nos últimos anos e a tendência para os próximos 20 (vinte) anos. É certo: o grande investidor em infraestrutura econômica necessita de segurança jurídica e de estabilidade das normas. A regulação deve ainda se inclinar aos direitos de liberdade econômica, nos termos do art. 3º da [Lei nº 13.874, de 2019](#), afastando o risco dos atos de concentração inibirem a competição no mercado.

177. Em análise de riscos e oportunidades, podemos avaliar os seguintes cenários projetivos, já contextualizados em termos de uma perspectiva concorrencial, logística e institucional. Vejamos a próxima tabela. A análise indica que padronizar os procedimentos é a solução menos arriscada e de melhor impacto concorrencial, logístico e institucional.

Tabela 7: Análise de Risco

Cenário	Aspecto	Concorrencial	Logístico	Institucional
Futuro I - Sem intervenção alguma. Liberalização simples, sem controle	Risco	Concentração econômica	Aumento dos déficits de infraestrutura de transporte.	Demais autoridades públicas assumirem o papel de regulador concorrencial. Atuação dos demais órgãos de controle.
				Alto
				Alto
Futuro II - Com alguma intervenção. Não liberalização ou liberalização controlada	Oportunidade	Redução dos custos de transação.	Redução dos déficits de infraestrutura de transporte.	Reafirmação do papel do regulador como harmonizador das relações de mercado e dos interessados. Fortalecimento institucional.
				Alto
				Alto

Fonte: elaboração própria

178. O cenário de intervenção da ANTAQ de longe é o de menor risco e melhor oportunidade. Manter a ausência de intervenção da ANTAQ eleva sobremaneira os custos sociais e os riscos de atuação dos órgãos de controle e de responsabilização da Agência.

179. Tal opção tem ainda os seguintes impactos:

- I - fornece incentivo ao aumento da produtividade e do serviço adequado, evitando a elevação de preços indiscriminada e o abuso do poder de mercado;
- II - não afeta negativamente as decisões de investimento das firmas, e não gera escassez de oferta;
- III - não cria nexo causal para reconhecimento de reequilíbrio da matriz econômica financeira dos contratos de arrendamento; e
- IV - não exige monitoramentos sofisticados pelo regulador, reduzindo o “custo de observância”.

14.3. **Maximização do nível de emprego no porto organizado**

180. MANKIW (N. Gregory Mankiw. **Introdução à Economia**. 2º edição americana. Editora Campos. 2001) nos informa o seguinte:

"Quando um sindicato negocia com uma empresa, ele pede salários mais altos, maiores benefícios e melhores condições de trabalho do que a empresa ofereceria na ausência de sindicatos. Se o sindicato e a empresa não chegam a um acordo, o sindicato pode organizar uma parada do trabalho na empresa, chamada de greve ... Economistas que estudam os impactos dos sindicatos verificaram que os trabalhadores sindicalizados ganham de 10% a 20% mais do que os não sindicalizados.

Quando um sindicato consegue levar o salário para cima do nível de equilíbrio, ele aumenta a quantidade de trabalho oferecido e reduz a quantidade de trabalho demandado, o que resulta em desemprego. Os trabalhadores que continuam empregados ficam em melhor situação, mas os que estavam empregados e perdem o emprego em decorrência da elevação dos salários se veem prejudicados. De fato, muitos consideram que os sindicatos são frequentemente causa de conflito entre diferentes grupos de trabalhadores - entre os que estão dentro, e se beneficiam dos altos salários obtidos pelos sindicatos, e os que estão fora, e que não conseguem os empregos sindicalizados.

O que estão fora podem reagir a sua situação de duas maneiras. Alguns permanecem desempregados e esperam por uma chance de entrar e ganhar o salário mais alto dos sindicalizados. Outros podem se empregar em empresas não sindicalizadas. Portanto, quando os sindicatos aumentam os salários em parte da economia, a oferta de mão de obra aumenta em outras partes da economia. Este aumento de oferta, por sua vez, reduz os salários nas atividades não sindicalizadas. Em outras palavras, os trabalhadores sindicalizados colhem os frutos da negociação coletiva, enquanto os trabalhadores não sindicalizados arcam com alguns dos custos.

O papel dos sindicatos na economia depende em parte da legislação ... Os legisladores que votaram a lei acreditavam que os trabalhadores precisam de maior poder de mercado pois negociavam com empregadores ..."

"... a alocação de mão de obra resultante, afirmam os críticos, seria tanto ineficiente quanto injusta ..."

181. Na outra ponta da teoria microeconômica tradicional (Robert S. PINDYCK, Daniel L. RUBINFELD. **Microeconomia**. Editora: Pearson. 2013. 8º edição), agora do ponto de vista da econometria, inicialmente, vamos supor que a remuneração de um trabalhador hipotético seja de \$15 por hora e que a empresa demande 100 homens-horas de trabalho. Vamos empreender uma análise dinâmica das curvas de oferta dos fatores de produção.

182. Ato contínuo, vamos supor que o salário pago por essa empresa caia para \$10 por hora.

183. *Ceteris paribus* (nível de produção e preço do produto), então a empresa contrataria 150 homens-horas.

184. Se todas as empresas do setor podem contratar pelo salário de \$10 por hora, todo o setor contratará mais mão de obra. Isso ocasionará um maior nível de produção no setor e, consequentemente, um deslocamento da curva da oferta para a direita e um preço de mercado mais baixo para o produto. Mas, na vida real, aquela onde não existem mercados eficientes e plenamente equilibrados, vendedores de insumos (fatores de produção) muitas vezes têm poder de monopólio.

185. PINDYCK & RUBINFEL (2013) informam que o exemplo mais importante do poder de monopólio em mercados de fatores de produção envolve os sindicatos de trabalhadores.

186. Seja D_L a curva de demanda do trabalho em um mercado no qual não há poder de monopólio: ela agrupa as curvas da receita marginal do produto de empresas que concorrem para adquirir mão de obra. Essa curva da oferta de trabalho descreve a forma pela qual os trabalhadores ofertariam trabalho se não fossem sindicalizados. Se o sindicato não exercesse qualquer poder de monopólio, o mercado de trabalho seria competitivo. A quantidade L de trabalhadores contratados, nesse caso, corresponderia ao maior número de trabalhadores que podem ser contratados.

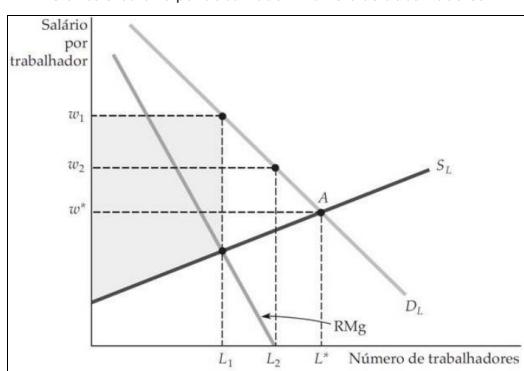
187. Se o interesse do sindicato for maximizar a renda econômica recebida pelos trabalhadores sindicalizados, ele poderia impor o salário w_1 levando ao nível L_1 de trabalhadores contratados tal que

$$RMg = SL$$

188. Um objetivo alternativo para o sindicato seria maximizar os salários agregados recebidos por todos os membros do sindicato. Nesse caso, o salário negociado deveria ser menor: w_2 < w_1 , mesmo assim maior do que o salário competitivo.

189. Vejamos esse movimento no Gráfico a seguir.

Gráfico 5: salário por trabalhador x número de trabalhadores.



Fonte: PINDYCK & RUBINFEL (2013)

190. Vamos supor agora que o mercado de trabalho é dividido em dois setores: um sindicalizado e outro não.

191. A oferta total de trabalhadores é fixa S_L .

192. A demanda de mão de obra no setor sindicalizado é indicada por D_U e a do setor não sindicalizado por D_{NU} . A demanda total do mercado D_L é a soma horizontal das demandas dos dois setores. O nível competitivo (se o sindicato não fizer uso do poder de monopólio) de remuneração é w .

193. Se o sindicato decide aumentar o salário para o nível w_U , o número de trabalhadores contratados no setor U apresentaria uma redução ΔL_U .

194. À medida que esses trabalhadores vão conseguindo emprego no setor não sindicalizado, o nível de remuneração nesse setor vai se ajustando para w_{NU} , inferior ao nível competitivo.

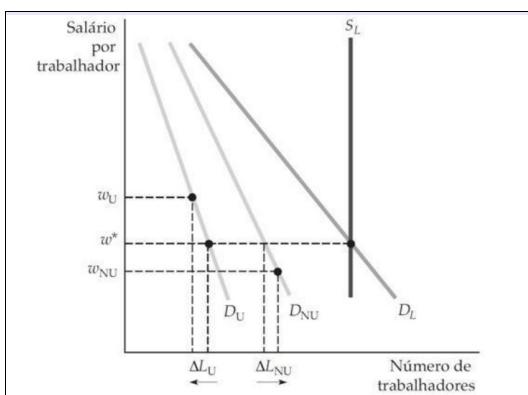
195. Logo, importantes conclusões dessa análise são:

- quando a demanda por mão de obra não é perfeitamente inelástica, os trabalhadores sindicalizados são beneficiados à custa dos não sindicalizados;
- quando o comprador de um insumo tem poder de monopsonio, a curva da despesa marginal está situada acima da curva da despesa média, o que reflete o fato de o monopsonista ter de pagar um preço mais alto para conseguir adquirir maior quantidade de determinado insumo; e
- quando o fornecedor de um insumo é um monopolista, como é o caso dos sindicatos de trabalhadores, ele escolhe o ponto que satisfaz seus objetivos na curva da receita do produto marginal.

196. Todas essas são ineficiências presentes no setor portuário.

197. O gráfico a seguir demonstra isso.

Gráfico 6: Salário por número de trabalhadores



Fonte: PINDYCK & RUBINFEL (2013)

198. Tal demonstração pode explicar também o comportamento da quantidade de mão de obra alertado pela RB Assessoria.

14.4. Da relação de custo-efetividade da intervenção da ANTAQ pela via não normativa

199. As vantagens e efeitos positivos da regulação pela via não normativa são evidentes, em termos de custo-efetividade:

- I - Não piora a situação dos operadores portuários entrantes e atuais;
- II - Aumentará a possibilidade de concorrência dentro desse mercado, sem eliminar a possibilidade de existir apenas um OGMO dentro do porto;
- III - Inibirá a prática de preços abusivos pela instituição de instrumentos de mercado;
- IV - Será neutra em relação aos transportadores marítimos; e
- V - Harmonizará os conflitos que se dão hoje no âmbito do poder judiciário e nos demais órgãos de controle, reduzindo os custos de transação.

14.5. Discussão de resultados

200. Da Tomada de Subsídio (Relatório Simplificado SEI nº 1238120), entende-se que a intervenção pela via normativa com a criação de novas regras não traria harmonização e pacificação deste nicho específico. Demonstrou-se também que a partir da Lei nº 12.815, de 2013, houve aumento substancial de trabalhadores com vínculo em instalações portuárias privadas.

201. O número de trabalhadores via OGMO tem se mantido estável diante da alavancagem do setor privado (Terminais de Uso Privado), que consegue ter maior liberdade para implementar treinamentos e oxigenar o setor com novas tecnologias. Assim, é oportuno citar que modificações pontuais serão mais eficazes, tais como, retirada da exclusividade de um único OGMO por porto público, exigência de maior transparência no custeio de cada OGMO para que cada entrante tenha conforto em adentrar à estrutura, com a diferenciação de cada cota para cada empresa que deu causa ao passivo, ou seja, acabar a ideia de equalizar todos os custos e democratizar as dívidas. Porém, consideramos prudente que este tema laboral seja submetido à sociedade de uma forma geral, pela via legislativa.

202. Nesse sentido, o arcabouço das opções elencadas acima traz relações custo-benefício inferiores à regulação por via normativa. Não obstante, a manutenção do *status quo*, dirime a celeuma objeto de pacificação regulatória. A opção da adoção de atuação regulatória por via não normativa é carregada de uma escolha (*trade-off*) entre celeridade e ganho de eficiência.

15. SOLUÇÃO DE MENOR IMPACTO. ALTERNATIVA ESCOLHIDA

203. De acordo com os estudos, não foram encontradas evidências quantitativas de que a intervenção pela via normativa possa aumentar a eficiência, ou seja, gerar mais benefícios que impactos negativos. As partes interessadas, na fase de Tomada de Subsídios, também não forneceram elementos econômicos claros e suficientes para demonstrar a necessidade de uma regulação favorável ao seu anseio - focaram em um debate jurídico superado. Negaram informações.

204. Os interessados na regulação pela via normativa foram contraditórios. Por um lado, defendiam uma regulação a seu favor, por outro, questionavam o poder regulatório da Agência. Tais atores não apresentaram dados suficientes para reduzir as suspeitas que a cobrança de uma taxa de adesão (ou de saída) não tem efeitos de uma barreira anticompetitiva ou de cobrança abusiva - ao contrário, ao se negar a apresentar dados, deixaram mais claro que se trata justamente disso. Qualquer normativo nesse sentido seria alvo de grande contestação das autoridades concorrenceis, com pouco consenso e baixa aderência entre os próprios agentes econômicos. Doutro lado, a inexistência de efeitos de barreira de entrada faz (hipóteseposta aqui só para argumentar) a ANTAQ considerar que o efeito anticoncorrencial seja outro: captura de renda do operador entrante (para curar as ineficiências ou passivos do OGMO), isto é, um lucro arbitrário de uma instituição de que não deveria visar lucro, conforme nos informa a Nova Lei dos Portos.

205. A simples liberalização da joia (de entrada ou saída) teria efeitos e impactos incertos. Os agentes interessados nessa via não demonstraram quantitativamente, de uma forma ou de outra, quais seriam as vantagens econômicas (em termos de suas variáveis) e eficiência para o setor, exceto que haveria atendimento de seus próprios objetivos.

206. A liberalização traria ainda um fardo à administração pública, que não poderia atuar nos casos específicos de forma tempestiva até que existissem meios eficazes de fazê-lo. O desenvolvimento de metodologias ou de ferramentas de monitoramento etc. são projetos de médio e longo prazo. Ademais, histórico recente (vídeo caso do preço-teto do SSE) demonstra que em situações como essa (de maior liberalização) os agentes lutam contra a regulamentação posterior desses métodos de análise e imposição de sanções. Os agentes relacionados por vezes se negam a enviar informações para a ANTAQ, assumidamente, de modo que o controle "ex post" é inviabilizado.

207. De fato, a ANTAQ poderia liberalizar a cobrança e, em seguida criar sistemáticas de monitoramento, transparência e divulgação de informações relativas às atividades econômicas do OGMO, ou mesmo criar rotinas internas de intervenção no caso concreto. Porém, essa opção aumentaria sobremaneira o custo de observância do Regulador, ou seja, criaria um fardo à própria administração pública, sem benefícios tangíveis e assertivos. Há muitas incertezas nessa alternativa, as ineficiências que orbitam o mercado permaneceria e talvez seriam mascaradas, ou mesmo aumentariam, com benefício marginal a poucos operadores tradicionais. O mais razoável é evitar esforços infrutíferos, e manter a proibição de cobrança.

208. Como demonstramos, a imposição da proibição de cobranças de joias de admissão pelos OGMOs (vídeo art. 2º da Resolução nº 4.317-ANTAQ, de 2015) não prejudicou nem favoreceu a entrada de operadores portuários, isto é, a regulação teve efeitos neutros na decisão de investimentos das empresas, exatamente como se espera de uma boa regulação econômica. Além disso, afastou a possibilidade de uma conduta já condenada pelo CADE em várias ocasiões. A liberalização tem o potencial de produzir efeitos incertos.

209. Logo, a alternativa é de MANTER o *STATUS QUO*, com continuidade da proibição da joia de admissão, sob qualquer pretexto.

16. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

210. A implementação da alternativa escolhida não demanda a contratação de serviços de terceiros ou a aquisição de novos equipamentos.

211. Desnecessário qualquer tipo de preparação específica ou adaptação interna da agência, como, por exemplo, criação ou adaptação de sistemas, capacitação de servidores, alterações em processos de trabalho, contratação e realocação de pessoal etc. Desnecessário também um plano de comunicação específico com o mercado, bastando a divulgação da decisão da diretoria colegiada no portal da ANTAQ (em forma de notícia) e no Diário Oficial da União. Bastará o acompanhamento dos desdobramentos junto ao Ministério da Infraestrutura.

17. ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO - ARR (FUTURO)

212. De acordo com o art. 12 do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#), os "atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor."¹²

213. Para acompanhamento dos resultados recomenda-se que sejam mensurados anualmente os seguintes indicadores, com a comparação dos resultados antes e após a vigência da solução proposta:

- a) quantidade de trabalhadores portuários avulsos registrados nos OGMO;
- b) quantidade de trabalhadores portuários, em regime convencional, por modalidade de exploração portuária;
- c) quantidade de operadores em cada OGMO;
- d) número de entradas e saídas de operadores portuários em cada OGMO, ano a

ano; e

e) tempo de médio de atuação dos operadores portuários nos portos organizados (após a qualificação junto às administrações portuárias).

214. Tais indicadores deverão ser monitorados pela área de estatísticas da Agência, e repassados para a Regulação.

18. ADENDO - SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES NO MODELO DE GOVERNANÇA

215. Conforme demonstrado pela análise da teoria microeconômica, flexibilizações estruturais no modelo de governança, introduzindo a possibilidade de competição no fornecimento da mão de obra avulsa, tendem a gerar impactos mais assertivos, uma transição mais suave e com maior adesão dos *stakeholders*. Foco no art. 32, *caput* e no art. 40, § 2º da Nova Lei dos Portos, atacando a raiz dos problemas.

216. Há de ampliarmos a liberdade de criação e formação dessas instituições, fomentando a competição. Por outro lado, o número de trabalhadores via OGMO tem se mantido estável diante da enorme alavancagem do setor privado (Terminais de Uso Privado), que consegue ter maior liberdade para implementar treinamentos e oxigenar o setor com novas tecnologias.

217. Do ponto de vista da teoria microeconômica, novamente, quando o único vendedor de um insumo, um monopolista, se defronta com o único comprador do insumo, um monopsonista, o monopolista maximiza seus lucros posicionando a oferta do insumo em um ponto onde a receita marginal seja igual ao custo marginal, enquanto o monopsonista maximiza os seus lucros no ponto onde a despesa marginal seja igual ao custo marginal. Assim sendo, o monopolista cobra um preço acima da receita marginal enquanto o monopsonista oferece um preço abaixo da despesa marginal. O preço efetivo da transação será o resultado de negociações e dependerá das forças de barganha relativas das duas partes. Dado que a decisão de contratar outro trabalhador significa que o monopsonista deve pagar uma remuneração mais alta para *todos* os trabalhadores, e não apenas para o último contratado, sua curva de despesa marginal está situada acima da curva de oferta de fatores (a curva de despesa média). A demanda de fatores que maximiza os lucros do monopsonista, onde a curva de despesa marginal intercepta a curva de receita do produto marginal, será menor do que a escolha de fatores que maximiza os lucros do concorrente, onde a curva de despesa média intercepta a curva de demanda. O monopsonista contratará menos mão de obra, e a remuneração paga será menor do que em um mercado competitivo (PINDYCK & RUBINFELD, 2013).

218. Modificações pontuais no modelo de governança e na estrutura de mercado serão mais eficazes que a intervenção *ex-post* da Agência em eventual liberalização. Cita-se a retirada da exclusividade de um único provedor de mão de obra avulsa por porto público, bem como a exigência de maior transparência no custeio de cada OGMO, com a diferenciação de cada cota para cada empresa que deu causa ao passivo.

219. A ANTAQ pode concatenar esforços com o Ministério da Infraestrutura para elaboração e defesa conjunta da proposta de alteração legislativa, inclusive deixando mais claro o papel da ANTAQ no incentivo à eficiência setorial. Assim, a Agência cumprirá a sua matriz regulatória do setor portuário, harmonizando os conflitos setoriais, mediante a proposta de um Projeto de Lei, ou seja pela via legislativa. Acredita-se que com a abertura parcial do mercado para que outros provedores de mão de obra possam se constituir no mesmo porto público tornará esse submercado mais contestável - naturalmente haverá um aumento da eficiência (os mercados mais eficientes são aqueles mais contestáveis), com redução de custos e aumento da produtividade.

220. A discussão sobre a alteração do modelo de governança, com o fito de incentivar a eficiência e reduzir o custo dos OGMOs e dos usuários, pode girar em torno dos seguintes pontos a serem debatidos pelo Ministério da Infraestrutura junto ao Congresso Nacional:

I - Reforço nas competências legais da ANTAQ, especialmente quanto ao controle de abusividade, cadastro único dos OGMOs e operadores, submissão dos OGMOs às normas da ANTAQ, arbitramento de conflitos e monitoramento do mercado;

II - Maior transparência e melhor governança dos passivos trabalhistas dos OGMOs, incluindo a responsabilidade subsidiária dos OGMOs pela remuneração e indenização trabalhistas, de modo que os passivos existentes não seriam devidos aos operadores entrantes, com repartição proporcional das despesas e custeio entre os operadores;

III - Aumento da liberdade econômica dos agentes econômicos e incremento do ambiente concorrencial, incluindo alternativas de suprimento e contratação por instituições múltiplas em diversos formatos, tanto para os trabalhadores e operadores quanto para os OGMOs, com privilégios à autonomia de vontades, fins lucrativos e aumento da renda resultante do trabalho;

IV - Incentivo e garantias ao aperfeiçoamento contínuo do trabalhador portuário, sem amarras em qualquer entidade (seja pública ou privada, ou mesmo paraestatal), contribuição social ou encargo extraordinário, que poderia ser criado em caso de vultosa transição de modelos; e

V - Possibilidade do OGMO ceder trabalhadores avulsos em caráter permanente, com contratação apenas preferencial entre os avulsos para vínculo indeterminado, desde que existam contrapartidas que aumentem a competitividade, ao longo do prazo, do trabalhador avulso.

221. De toda maneira, os cinco pontos listados são apenas sugestões que servem de ponto de partida para o debate ministerial. Eventualmente, a ANTAQ poderia também encaminhar um Projeto de Lei diretamente ao Congresso, já que possui capacidade de iniciativa legislativa.

19. CONCLUSÕES

222. Diante do exposto, após concluída esta Análise de Impacto Regulatório - AIR, retorno os autos com a recomendação para a Diretoria deliberar no seguinte sentido:

- I - A ANTAQ tem competência para regular a matéria tratada nos autos, em função do art. 3º, IV, XLIV e XLV do [Decreto nº 4.122, de 2002](#);
- II - Manter inalterado com plena eficácia o art. 2º da [Resolução nº 4.317-ANTAQ, de 2015](#), pelas seguintes razões:
 - a) o OGMO está inserido numa dinâmica de mercado não competitiva, não contestável, possuindo posição dominante;
 - b) não foi identificado respaldo legal para cobrança de "joias de admissão", ou qualquer eficiência demonstrável;
 - c) existe risco elevado do uso da cobrança de forma abusiva, como barreira de entrada e lucro arbitrário, contrariamente à ordem econômica, isto é, limitando o acesso de novas empresas ao mercado, criando dificuldades ao funcionamento de empresa concorrente, bem como acesso às fontes de insumo (fechamento de mercado);
 - d) há capacidade do OGMO regular artificialmente a quantidade de operadores em cada porto organizado via a taxa analisada, criando barreira de entrada pela via torta;
 - e) o nível de preços da taxa tende a refletir o poder de mercado (monopólio legal) dos OGMOs sobre insumo essencial à atividade portuária, ou seja, um nível ineficiente;
 - f) falta de transparéncia na cobrança (assimetria de informação), sem necessariamente refletir modicidade e os custos efetivos da atividade, com possibilidade ampla de discriminação de adquirentes;
 - g) a mera liberalização da cobrança traria benefícios marginais a poucos agentes, prejudicando a grande maioria;
 - h) a mera liberalização poderia também criar reserva de mercado ou favorecer grupo econômico em prejuízo dos demais concorrentes, aumentando o custo de transação sem demonstração de benefícios;
- III - Encaminhar este AIR para o Ministério de Infraestrutura, a título de contribuição para a formulação de políticas públicas; e
- IV - Comunicar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE a respeito da decisão.

É o entendimento,

FABIANE MELLO

Especialista em Regulação

SANDRO JOSÉ MONTEIRO

Especialista em Regulação



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Jose Monteiro, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 28/04/2021, às 10:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiane Santos de Mello, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 28/04/2021, às 10:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **1247575** e o código CRC **611DB2F6**.