



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

## NOTA TÉCNICA Nº 7/2026/GRP/SRG

Assunto: Análise concorrencial do arrendamento ITJ01 - Porto Organizado de Itajaí-SC

### 1. DA INTRODUÇÃO

1.1. A presente Nota Técnica tem por objetivo realizar a análise concorrencial do Procedimento Licitatório referente ao Arrendamento Portuário Ordinário ITJ01, localizado no Porto de Itajaí-SC, em conformidade com as diretrizes da política portuária nacional e com a prática decisória consolidada em matéria de defesa da concorrência.

1.2. A elaboração desta análise decorre do Despacho SELC (SEI nº 2786450), por meio do qual a Secretaria Especial de Licitações e Contratos encaminhou o processo à Superintendência de Regulação, destacando que a alteração e o desmembramento do projeto, bem como o tempo decorrido desde a elaboração da análise concorrencial constante no Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP (SEI nº 1966620), poderiam ter implicado mudanças relevantes na configuração do mercado relevante. Diante desse cenário, foi solicitada a avaliação quanto à necessidade de revisão da análise concorrencial anteriormente realizada, observada a priorização do projeto no âmbito do planejamento do Governo Federal.

1.3. Na sequência, o processo foi encaminhado à Gerência de Regulação Portuária – GRP, por meio do Despacho SRG (SEI nº 2786638), para adoção das providências cabíveis no âmbito da Superintendência de Regulação. Em atendimento a esse encaminhamento, foi editada a Ordem de Serviço nº 4/2026/GRP/SGR (2800536), que designou equipe técnica para proceder à análise e manifestação acerca da matéria, fixando prazo para a conclusão dos trabalhos.

1.4. Nesse contexto, a presente Nota Técnica visa examinar, sob a ótica concorrencial, a modelagem do arrendamento ITJ01, avaliando se as condições atuais e prospectivas do mercado de serviços portuários, especialmente no segmento de movimentação de contêineres, demandam a atualização da análise concorrencial, bem como aferir os potenciais impactos do projeto sobre a estrutura e o grau de concentração dos mercados relevantes afetados.

### 2. DA CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1. O arrendamento ITJ01 insere-se no Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal e refere-se à licitação de instalação portuária localizada no interior da poligonal do Porto de Itajaí-SC, destinada à movimentação e armazenagem de carga containerizada e carga geral. O Ato Justificatório que fundamenta a modelagem do projeto tem como base o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA, elaborado pela Infra S.A., o qual subsidia a abertura de consulta e audiência públicas e orienta as decisões relativas à estruturação do empreendimento.

2.2. A concepção do projeto observa as diretrizes estabelecidas no âmbito do controle externo e da regulação setorial, em especial aquelas decorrentes do Acórdão nº 3661/2013 – Plenário do Tribunal de Contas da União, que determinou a incorporação de estudos de concorrência interportos e intraportos na modelagem dos terminais. Nesse sentido, a promoção da competição, a ampliação da capacidade portuária e a indução à modicidade tarifária constituem elementos centrais da política pública subjacente aos arrendamentos portuários.

2.3. Do ponto de vista operacional, o Complexo Portuário de Itajaí apresenta elevada especialização no segmento de carga containerizada, que corresponde à parcela predominante da movimentação total. Até agosto de 2025, esse tipo de carga representou mais de 93% do volume movimentado em toneladas naquele Complexo. A estrutura operacional do complexo é fortemente concentrada no Porto Público de Itajaí e no Terminal de Uso Privado Portonave, que, conjuntamente, respondem por aproximadamente 97% da movimentação total das cargas movimentadas no porto, enquanto os demais terminais absorvem participação residual.

2.4. A dinâmica observada no complexo reflete tendências estruturais do setor portuário, como o avanço da containerização, a redução do tempo de permanência das embarcações, o aumento da capacidade dos navios e a formação de alianças entre armadores. Esses fatores reforçam a importância de ganhos de escala, eficiência operacional e acesso competitivo à infraestrutura portuária, elementos diretamente relacionados à análise concorrencial do projeto ITJ01.

2.5. No cenário nacional, a movimentação de contêineres atingiu, em 2025, cerca de 15,3 milhões de TEU, com o Complexo de Itajaí respondendo por parcela relevante desse total (1,38 milhões de TEU). A participação do complexo é fortemente associada à navegação de longo curso e apresenta distribuição relativamente equilibrada entre exportações e importações. Ainda que o volume total movimentado em 2024 tenha apresentado leve retração em relação ao ano anterior, tal variação está associada a fatores conjunturais, como o desempenho da atividade econômica e as condições da infraestrutura disponível.

2.6. As projeções de demanda consideradas no EVTEA baseiam-se no Plano Mestre do Porto de Itajaí (2018), a partir do qual foram construídos cenários macro de crescimento para o horizonte de longo prazo, bem como estimativas micro específicas para o terminal ITJ01. Para a demanda micro, a Infra S.A. adotou metodologia fundamentada na dinâmica competitiva do complexo, considerando a repartição de mercado a partir das capacidades instaladas e projetadas dos terminais.

2.7. Nesse modelo, a capacidade aquaviária foi identificada como o principal fator limitante da movimentação de contêineres, em razão das restrições físicas associadas ao acesso e à acostagem no Rio Itajaí-Açu. Diferentemente da armazenagem terrestre, que pode ser parcialmente suplementada por recintos externos, a infraestrutura de cais constitui um ativo rígido e determinante da capacidade efetiva de operação. Assim, a utilização da capacidade aquaviária como parâmetro central confere maior realismo às projeções de demanda e evita a superestimação do potencial de movimentação.

2.8. Adicionalmente, o EVTEA incorporou uma curva de *ramp-up* para a captura gradual de cargas pelo ITJ01, reconhecendo que a plena consolidação operacional do terminal ocorre de forma progressiva ao longo do tempo. Essa abordagem, combinada com fatores redutores de suavização nos primeiros anos de operação, reflete prudência na modelagem econômico-financeira e contribui para a robustez das projeções de longo prazo.

2.9. É nesse contexto institucional, regulatório e econômico que se insere a presente análise concorrencial. As informações de movimentação histórica e as projeções de demanda constantes do EVTEA servirão de base para as etapas subsequentes da análise, em especial para a definição dos mercados relevantes e para a avaliação do grau de concentração horizontal, por meio de indicadores consagrados, como o Índice Herfindahl-Hirschman, em consonância com a prática decisória do Cade.

2.10. Preliminarmente ao exame propriamente dito, faz-se mister contextualizar as premissas e conclusões do Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, de 12.07.2023 (SEI nº 1966620), objeto do pedido de atualização pelo Despacho SELC (SEI nº 2786450).

- 2.11. O citado Relatório Técnico visou cumprir o Acórdão nº 245/2023-TCU-Plenário (Processo 039.017/2021-4, rel. o Ministro Walton Alencar), no ponto em que a Corte de Contas Federal **determinou**, *ipsis litteris*, que "9.2.1.3. *antes da publicação do Edital, [ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)] que elaborem estudo concorrencial pautado em análises técnicas atualizadas e, com base nele, se necessário, proceda os devidos ajustes na modelagem da concessão, em observância aos arts. 173, § 4º, da Constituição Federal de 1988; 36, inciso II e § 2º, da Lei 12.529/2011; 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, e 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001*".
- 2.12. O citado julgado do TCU, com base no qual a SELC requer atualização do Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, de 12.07.2023 (SEI nº 1966620), recomendou, ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que "9.3.1.1. *antes da publicação do Edital, avalie a conveniência e oportunidade de incluir cláusulas, no contrato de Concessão do Porto Organizado de Itajaí, com ferramentas efetivas de identificação e combate a condutas anticompetitivas e ao abuso de poder econômico; 9.3.1.2. antes da publicação do Edital, avalie a conveniência e oportunidade de condicionar a participação de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado relevante de terminais portuários de contêineres, ainda que somente em etapa preliminar do certame, à análise e manifestação favorável do Cade, preferencialmente levando em conta as metodologias propostas pelo Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP)*".
- 2.13. Em paralelo às determinações e recomendações específicas aos agentes setoriais do âmbito portuário, o TCU decidiu por "9.6. dar ciência à ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) de que o TCU determinou ao MInfra e à Antaq que elaborem estudo concorrencial do leilão para a concessão do Porto de Itajaí pautado em análises técnicas atualizadas e recomendou que condicionem a participação no certame de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado relevante de terminais portuários de contêineres, ainda que somente em etapa preliminar do certame, à análise e manifestação favorável daquele Conselho, preferencialmente levando em conta as metodologias propostas pelo Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP)".
- 2.14. O Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, de 12.07.2023 (SEI nº 1966620) promoveu, sobretudo, a avaliação dos possíveis cenários concorrenciais para o mercado portuário de contêineres em razão do desmembramento da concessão integral do Porto Organizado de Itajaí, cujo ponto focal passou a ser o arrendamento portuário do terminal especializado em movimentação de carga containerizada. Após análise do cenário de cargas e análise de dados de custos logísticos daquele porto, o Relatório Técnico passou a deter-se sobre as simulações de desvios de carga a partir do cenário concorrencial de contestabilidade que o ativo portuário oferece e sofre. Em uma primeira análise, o Relatório Técnico ponderou que "83. *As simulações realizadas demonstraram que alterações no patamar de 10% nos custos para cima tendem a gerar uma variação à atual captação do Complexo Portuário de Itajaí onde a perda de carga não compensa o aumento dos preços, ou seja a resultante da receita pós aumento é MENOR que a receita com os valores originais, desestimulando a subida de preços. As cargas simuladas, mostraram que há uma expressiva elasticidade da demanda, e consequente concorrência*".
- 2.15. Em adição, o Relatório fez constar que "84. *Verificou-se ainda que as cargas migraram com mais intensidade para o Terminal Itapoá e para o Porto de Paranaguá e com menor ênfase para os portos de Rio Grande e Santos. Apesar dessa migração para os portos paulistas e gaúchos, com a presente metodologia, não se pode afirmar que os mesmos contestam os portos do Complexo de Itajaí porque o desvio de carga é pequeno*". O Relatório Técnico da SEEP verificou "a possibilidade de contestabilidade do Complexo de Itajaí pelo porto de Paranaguá", muito embora, na avaliação geral do mercado relevante geográfico, tenha adotado o Cluster Santa Catarina (complexos portuários de Itajaí, São Francisco do Sul e Imbituba) como paradigma de análise mais conservadora dos cenários concorrencialmente considerados relevantes àquele contexto de exame.
- 2.16. Nessa perspectiva, o Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, de 12.07.2023 (SEI nº 1966620) analisou o complexo portuário de Itajaí, composto, no segmento de contêineres, inicialmente, pelos terminais da PORTONAVE e da APM TERMINALS. Após caracterizar cada qual, apresentou a evolução das participações de mercado e enfatizou a integração vertical existente entre os citados terminais e, respectivamente, os armadores MSC e MAERSK. Em seguida, o Relatório Técnico examinou a dimensão intermediária (Cluster Santa Catarina), de modo a envolver, além do Complexo Portuário de Itajaí (PORTONAVE e APM Terminals), o Terminal de ITAPOÁ, o TESC do Porto de São Francisco do Sul e o Terminal do Porto de Imbituba. O estudo fez o histórico das entradas em operação e da evolução de participação de mercado de cada terminal, enfatizando a relevância de movimentação alcançada pelos de Itapoá e da Portonave, com ênfase na presença relevante dos armadores integrantes do grupo econômico de cada um (MSC/Portonave; MAERSK/Itapoá). O Relatório alude que os armadores tendem a privilegiar seus terminais e que, mesmo após a desativação do terminal da APM, o grupo MAERSK manteve a sua participação com a migração das cargas para o Terminal Itapoá. Adicionalmente, aponta-se que a Santos Brasil opera o TECON Imbituba, de forma não verticalizada com armadores, ostentando participação ínfima no mercado relevante que considera apenas o Estado de Santa Catarina.
- 2.17. Em seguida, o Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, de 12.07.2023 (SEI nº 1966620) examinou o mercado relevante de modo a contemplar não apenas os complexos portuários catarinenses de Itajaí, São Francisco do Sul e Imbituba, mas também o Terminal de Contêineres de Paranaguá - TCP, o qual também não é verticalizado a armadores. O Relatório Técnico enfatiza a marcante concorrência entre os terminais de contêineres da PORTONAVE e de PARANAGUÁ, notadamente após o encerramento das operações da APM TERMINALS.
- 2.18. Postas essas premissas fáticas, o Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, de 12.07.2023 (SEI nº 1966620) examinou cenários pós-leilão, com ênfase na comparação entre a assunção do terminal de contêineres do Porto Organizado de Itajaí por novos entrantes e pelos incumbentes de cada MR, buscando, por meio de avaliação comparativa, identificar a estrutura de mercado resultante. Para tanto, levou em consideração os parâmetros do Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), que consiste no somatório do quadrado das participações das empresas que integram o mercado relevante, considerando os parâmetros específicos para setores classificados como *essential facilities*, segundo OCDE, bem como do Índice de concentração de quatro empresas (CR4), que consiste no cálculo da participação conjunta de mercado das quatro maiores empresas do mercado relevante. Em linha com os parâmetros analíticos da OCDE, o Relatório adotou como critério de alta sensibilidade concorrencial, sinalizadora da possibilidade de exercício abusivo de poder de mercado, a verificação de participação de mercado superior a 50% (HHI > 5.000). A seu turno, por coerência metodológica, tomam-se por mercados moderadamente concentrados aqueles cujo patamar de *share* de mercado oscile na órbita de 40%, com  $3.600 < \text{HHI} < 5.000$ .
- 2.19. No primeiro cenário analítico do mercado relevante, limitado ao Complexo Portuário de Itajaí, o Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, de 12.07.2023 (SEI nº 1966620) comparou a entrada de um novo entrante desvinculado horizontal e verticalmente com concentração horizontal do ativo com o terminal da PORTONAVE e, por conseguinte, a integração vertical com o armador MSC. Nesse contexto, um novo entrante poderia obter até 44,4% de *share* em 2033, rivalizando com os 55,6% da PORTONAVE, em mercado altamente concentrado (HHI 2033 = 5.062), resultado que poderia, mesmo sob competição, ofertar preocupações quanto à concorrência em preço e efetiva rivalidade dos *players*, o que poderia recomendar remédios estruturais *ex-ante*, como a vedação à participação de incumbente no leilão ou, ainda, a participação condicionada ao desinvestimento do ativo ora detido.
- 2.20. Em todo caso, o Relatório examinou que a mera detenção de poder de mercado não é ilícito concorrencial, eis que, embora possa ensejar possibilidade de exercício abusivo do poder de mercado detido, não equivale a tal fenômeno, notadamente se não houver incentivos nem racionalidade econômica para tal proceder. A análise técnica da SEEP considerou que, nos anos de 2021 e 2022, a movimentação da PORTONAVE orbitava em 1.150 mil TEUs, o que, comparativamente à capacidade estimada para o complexo portuário de Itajaí naquele ano de exame (2023), a qual totalizava 2.040 mil TEUs, com previsão de atingir 2.700 mil TEUs em 2030 e até 2.804 mil TEUs em 2046 - marco temporal que, segundo o Relatório, esgotar-se-ia a capacidade do Complexo -, revelava que o total de demanda por serviços portuários não atingia sequer a metade da capacidade instalada disponível, a evidenciar a elevada taxa de ociosidade do complexo portuário. Em reforço desse contexto, o Relatório exalta a possibilidade de que mesmo a demanda estimada pelo EVTEA elaborado pela EPL provavelmente resultasse superestimada, em razão da paralisação que houve nas atividades do Porto de Itajaí, com a descontinuidade da exploração pela APM TERMINALS e a assunção transitória posterior pela JBS TERMINALS, tudo a redundar em capacidade ociosa geral de até 75% do complexo até 2030, situação que tornaria inexecutáveis estratégias de índole extorsiva ou exclusionária, notadamente em razão da necessidades de geração de caixa e de desempenho a fim de adimplir tanto o pagamento de vultoso valor de outorga e de cumprir a Movimentação Mínima Exigida (MME).
- 2.21. Afastada a possibilidade de estratégias anticompetitivas no prisma horizontal, o Relatório examinou que tampouco o controlador da PORTONAVE, o armador MSC, teria incentivos a adotar, ainda que por interposta pessoa jurídica, expedientes lesivos ao ambiente competitivo, porquanto, em se sagrando vencedor do certame, passaria a ostentar, àquela altura, capacidade de 2.700 mil TEUs (1.500.000 de capacidade dinâmica da PORTONAVE + 1.200.000 de capacidade dinâmica agregados pela assunção do Terminal de Itajaí no ano de 2030), o que, à luz do quanto movimentado até então, 470.071 TEUs em 2022, apenas 17,4% do total, requeria esforços unicamente em atração de carga a fim de dar aproveitamento econômico aos demais 82,6% de capacidade operacional. Posto isso, o Relatório Técnico da SEEP concluiu que, para além de existir travas contratuais obstativas dessa sorte de expediente, não haveria

sequer racionalidade econômica em promover fechamento artificioso de mercado. Em todo caso, na hipótese de o incumbente PORTONAVE ou seu controlador MSC assumirem o Terminal de Itajaí, eventual incentivo à subutilização do ativo alvo da licitação como mero pulmão do terminal já consolidado, como mecanismo de evitar o pagamento de valores por contêiner movimentado em Itajaí ao Poder Concedente, poderia ser objeto de cláusulas contratuais sancionatórias, inclusive com previsão de caducidade do arrendamento por descumprimento da Movimentação Mínima Exigida decorrente de tal sorte de expediente, sem necessidade de solução estrutural limitativa da concorrência no leilão.

2.22. **No segundo cenário analítico do mercado relevante, que considerou o Cluster Santa Catarina,** foram examinados os cenários em que, por comparação à hipótese de um novo entrante independente horizontal e verticalmente, cada um dos incumbentes assumisse o ativo portuário objeto do certame (novo entrante vis-à-vis PORTONAVE, ITAPOÁ e SB IMBITUBA). O cenário que contempla a entrada de novo entrante resultou, por óbvio, no que mais bem otimiza a desconcentração de mercado. Em todo caso, os cenários que cogitaram da assunção do ativo dado em arrendamento por incumbentes de maior participação de mercado prévia, replicaram as conclusões havidas no cenário analítico limitado ao Complexo Portuário de Itajaí eis que persiste a inexistência de incentivos para aumento de preços e/ou para fechamento de mercado face a ociosidade dos terminais PORTONAVE e ITAJAÍ somados; ademais, o Relatório postulou que a preocupação concorrencial seria ainda menor, à vista da diluição de poder da Portonave e de seu controlador, MSC. Do mesmo modo, na hipótese de assunção por ITAPOÁ, a mesma lógica impor-se-ia: a capacidade estimada no MR de 2.740 mil TEUs em 2023, chegando ao ápice de 3.400 mil TEUs em 2030, bastante superior à movimentação efetuada e aos cenários de demanda previstos no EVTEA. Para reforçar, o Relatório observou que o terminal ITAPOÁ movimentou em 2022 em torno de 890 mil TEUs, o que representaria já em 2023 uma ociosidade conjunta de 68% dos terminais ITAPOÁ e Itajaí, contexto que, inexoravelmente, forçaria a empresa resultante de eventual concentração dos ativos a praticar preços competitivos para atrair carga para ambos os terminais a fim de quitar as obrigações pecuniárias e operacionais exigidas pela assunção do ativo portuário dado em arrendamento.

2.23. Também sob o prisma vertical, o Relatório não abonou preocupações de eventual comportamento anticompetitivo pelo grupo MAERSK, quer pela ociosidade havida no terminal por si detido já desde o cenário pré-leilão, quer pela relativamente diminuta movimentação de cargas (744 mil TEUs em 2022) frente à capacidade dinâmica da firma resultante. Quanto à prática de os armadores privilegiarem a movimentação em terminais por si detidos, centros de custo da firma resultante da integração vertical, na inexistência de evidências a corroborar práticas artificiais de *self-preferencing* ou discriminação irrazoável de adquirentes ou rivais, entendeu-se ser comportamento legítimo e anterior ao leilão, de modo que o certame, em si, não fomentaria tal prática nem tampouco seria sua causa, de modo que eventual constatação de comportamentos deletérios à eficiência portuária ou à salubridade concorrencial poderiam ser examinados *ex post*, em concurso ativo pela entidade reguladora setorial e pela autoridade antitruste.

2.24. **No terceiro cenário analítico de mercado relevante, que considerou, em conjunto, o Cluster Santa Catarina e o Porto de Paranaguá/PR,** foram examinados os contextos de assunção por novo entrante independente, em cotejo à concentração com cada um dos incumbentes (PORTONAVE, ITAPOÁ, SB IMBITUBA e TCP). Para todos os cenários desse mercado relevante ampliado (MR ampliado), os índices de concentração evidenciados foram menores do que a *proxy* que suscita preocupações (HHI igual ou superior a 3.600). Adicionalmente, apontou-se que, nessa dimensão geográfica dilargada, haveria contestabilidade potencial por terminais autorizados especializados em carga containerizada, a exemplo do Porto Pontal, em área próxima a Paranaguá.

2.25. Quanto ao plexo vertical do exame, o Relatório postulou que a grande capacidade dos terminais frente a demanda por movimentação torna-se pouco crível a aumento de preços pelas empresas PORTONAVE, ITAPOÁ e TCP, bem como fechamento de mercado pelos Grupos MAERSK e MSC.

2.26. Dadas essas conclusões, o Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, de 12.07.2023 (SEI nº 1966620) pontificou a ausência de preocupações de índole anticompetitiva que justificasse a inclusão de cláusulas contratuais limitativas ou a imposição de condições ou vedações aos interessados em acudir à licitação do ativo portuário no Complexo de Itajaí.

2.27. Assaz relevante pontuar que o Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, de 12.07.2023 (SEI nº 1966620) foi objeto de detido exame pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade, que exarou a [Nota Técnica nº 5/2023/CGAA3/SGA1/SG/CADE](#) (SEI CADE 1240216 - Versão pública - e SEI CADE 1264525 - Versão de acesso restrito ao Cade e à Antaq). Na oportunidade, o Superintendente-Geral do Cade acentou, via [OFÍCIO Nº 7009/2023/GAB-SG/SG/CADE](#) que *"não vê possíveis riscos concorrenciais que podem advir caso a Portonave/MSC ou a Itapoá/Maersk - agentes, portanto, verticalizados - e/ou qualquer de suas acionistas venham a se consagrar vencedoras no leilão do Porto Organizado de Itajaí"*.

2.28. O SG-CADE asseverou, na oportunidade, que *"verticalização no setor de pode trazer eficiências logísticas e redução de custos operacionais que, em última instância, podem ser repassadas para os consumidores"* e atalhou que *"No entanto, apesar de entender que a simples verticalização é insuficiente para se concluir por efeitos concorrenciais negativos que demandem uma intervenção da autoridade concorrencial, bem como de não se vislumbrar preocupações nos cenários ora analisados, o Cade tem acompanhado de forma atenta as discussões internacionais sobre os efeitos concorrenciais no mercado portuário devido à evolução do mercado de transporte de contêineres ao longo dos anos e o compartilhamento de contratos operacionais entre os diversos armadores (VSAs e SCAs, que podem fazer com que as cargas dos partícipes dos contratos tendam a ser direcionadas para o terminal do armador verticalizado). Assim, ainda que se entenda pela não limitação da participação de quaisquer players no leilão do Porto de Itajaí, recomenda-se à Antaq que mecanismos rigorosos de controle e que reforcem a repressão a condutas devem ser previstos no edital e nos contratos assinados com os arrendatários."*

### 3. DO MERCADO RELEVANTE

3.1. O Despacho SELC (SEI nº 2786450) requereu a verificação da atualidade das premissas e conclusões de análise concorrencial do Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, de 12.07.2023 (SEI nº 1966620). Em atenção à metodologia adotada pela Antaq na avaliação da concorrência em licitações de terminais de contêineres, a presente análise adotará o racional que conduziu o exame técnico levado a efeito nas manifestações recentes desta área técnica, a saber: (i) a Nota Técnica nº 51/2025/GRP/SGR (SEI nº 2532553) - Revisão da análise concorrencial para instruir o procedimento licitatório do Tecon 10 Santos, nos termos da Deliberação-DG nº 14/2025-Antaq (Processo nº 50300.023843/2021-19) e (ii) a NOTA TÉCNICA Nº 187/2025/GRP/SGR (SEI 2770310) - Análise concorrencial do arrendamento SSB01 - Porto Organizado de São Sebastião/SP - Processo nº 50300.014510/2024-33.

#### Mercado Relevante - Dimensão Produto

3.2. Sob a dimensão produto, o mercado relevante considerado corresponde à prestação de serviços portuários voltados à movimentação de cargas containerizadas no âmbito do Complexo Portuário de Itajaí, entendido como o conjunto integrado formado pelo Porto de Itajaí e pelo Terminal Portuário de Navegantes. A delimitação do produto nesses termos decorre tanto das características estruturais do complexo quanto da natureza do projeto de arrendamento ITJ01, cuja vocação econômica e operacional está predominantemente associada ao atendimento de fluxos containerizados.

3.3. Os serviços portuários de movimentação de cargas containerizadas compreendem um conjunto integrado e indissociável de atividades ofertadas ao usuário, abrangendo, entre outros, a atracação das embarcações, as operações de carga e descarga, a movimentação interna, a armazenagem temporária estritamente necessária à operação portuária e os serviços operacionais diretamente vinculados ao fluxo do contêiner no porto. Sob a ótica concorrencial, é esse conjunto integrado que constitui o objeto efetivo de escolha dos usuários e que disciplina as decisões estratégicas dos operadores quanto a preços, capacidade e condições comerciais, em consonância com a prática decisória reiterada do Cade no setor portuário.

3.4. A centralidade da carga containerizada na presente análise é justificada, em primeiro lugar, pela estrutura de movimentação observada no Complexo Portuário de Itajaí, no qual esse tipo de carga responde pela parcela amplamente majoritária do volume total movimentado. Trata-se, portanto, do segmento no qual se concentram a demanda, os investimentos, a capacidade instalada e, consequentemente, os potenciais efeitos concorrenciais associados ao arrendamento da área ITJ01. A carga geral, embora prevista no escopo do projeto, possui participação residual e não altera de forma significativa a dinâmica concorrencial do complexo, razão pela qual não constitui o foco central da delimitação do mercado relevante produto.

3.5. Do ponto de vista da demanda, a substituíbilidade não se dá entre atividades portuárias isoladas, mas entre alternativas completas de prestação do serviço portuário containerizado. Assim, apenas terminais ou portos capazes de ofertar, de forma consistente, capacidade operacional adequada, níveis compatíveis de produtividade, confiabilidade e integração com os serviços marítimos regulares podem ser considerados substitutos efetivos. A mera existência física de infraestrutura portuária não é suficiente para caracterizar pressão competitiva relevante, sendo determinante a inserção do terminal na rede de transporte marítimo, especialmente no que se refere à frequência, regularidade e diversidade de escalas.

- 3.6. Nesse sentido, a escolha dos usuários é condicionada não apenas por variáveis tarifárias, mas por fatores estruturais que restringem a contestabilidade do mercado, tais como a escala operacional disponível, a conectividade com rotas de longo curso e de cabotagem, a presença de armadores globais, a estabilidade dos serviços ofertados e a integração do terminal às cadeias logísticas terrestres. Esses elementos reduzem a elasticidade de substituição entre prestadores e delimitam o conjunto de alternativas economicamente viáveis diante de um aumento pequeno, significativo e não transitório de preços, conforme pressupostos do teste do monopolista hipotético.
- 3.7. Cumpre esclarecer que a presente delimitação não abrange os serviços de armazenagem alfandegada considerados enquanto atividade econômica autônoma, ainda que tais serviços possam ser prestados no interior da área portuária. Essa exclusão decorre do fato de que a armazenagem alfandegada possui dinâmica concorrencial própria, distinta daquela associada à movimentação portuária de contêineres, não se confundindo com o núcleo do serviço portuário propriamente dito.
- 3.8. Sob a ótica da demanda, a armazenagem alfandegada é um serviço potencialmente dissociável da operação de descarga e da movimentação inicial do contêiner, podendo ser prestado por recintos alfandegados independentes, localizados fora da zona primária do porto, como portos secos, terminais retroportuários e armazéns gerais alfandegados devidamente habilitados. A existência dessas alternativas permite que embarcadores e consignatários optem pela remoção do contêiner após a movimentação portuária, exercendo pressão competitiva relevante sobre os preços e condições desse serviço específico, o que evidencia a existência de um mercado próprio.
- 3.9. Do ponto de vista da oferta, os requisitos regulatórios, os investimentos necessários e as barreiras à entrada associadas à armazenagem alfandegada diferem substancialmente daqueles exigidos para a prestação de serviços de movimentação portuária de contêineres, os quais dependem de acesso direto ao cais, infraestrutura portuária especializada e integração imediata com as operações marítimas. A armazenagem alfandegada pode ser ofertada por agentes que não participam, nem precisam participar, do mercado de movimentação portuária, o que reforça a separação entre os mercados relevantes.
- 3.10. Nesse contexto, a inclusão da armazenagem alfandegada na definição do mercado relevante ampliaria artificialmente o escopo do produto considerado, incorporando atividades que não exercem pressão competitiva direta e necessária sobre as decisões estratégicas dos operadores portuários no segmento de cargas containerizadas. Por essas razões, e em consonância com a prática decisória do Cade, entende-se adequado delimitar a dimensão produto do mercado relevante como a prestação integrada de serviços portuários de movimentação de cargas containerizadas no Complexo Portuário de Itajaí, excluindo-se os serviços de armazenagem alfandegada prestados de forma independente, os quais se inserem em mercado relevante distinto.

#### **Mercado Relevante - Dimensão Geográfica**

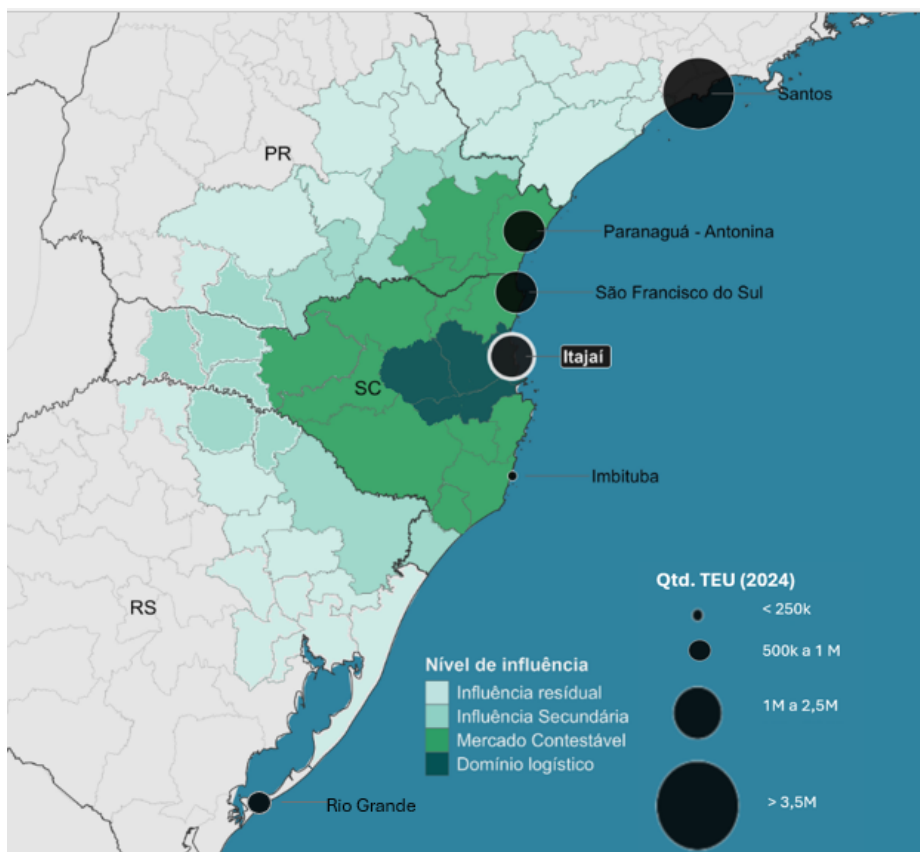
- 3.11. A delimitação do mercado relevante geográfico para os serviços portuários de movimentação de contêineres associados ao Porto de Itajaí deve refletir a forma concreta pela qual os usuários internalizam os custos logísticos totais envolvidos na escolha do porto de embarque e desembarque. Nesse contexto, o transporte terrestre assume papel central, uma vez que seus custos e tempos de deslocamento variam de forma sensível no espaço e exercem influência decisiva sobre a viabilidade econômica da substituição entre portos.
- 3.12. A aplicação do teste do monopolista hipotético aos serviços portuários de movimentação de contêineres associados ao Porto de Itajaí requer, como ponto de partida, o reconhecimento de que o Porto de Itajaí e o Terminal Portuário de Navegantes integram um mesmo complexo portuário. Ambos compartilham hinterlândia, acessos terrestres, bacia de evolução e canais de navegação, além de apresentarem elevado grau de integração operacional e ampla substituíbilidade sob a ótica dos usuários. Em razão dessa integração funcional e locacional, o Terminal de Navegantes não é tratado como alternativa concorrencial independente, mas como elemento constitutivo do Complexo Portuário de Itajaí, cuja área de influência conjunta fundamenta a definição do mercado relevante geográfico.
- 3.13. A literatura de economia dos transportes e de geografia portuária indica, de forma consistente, que os custos associados ao transporte rodoviário crescem de maneira aproximadamente proporcional à distância percorrida, ao passo que os custos portuários e marítimos apresentam maior rigidez e componente fixo. Como consequência, a proximidade geográfica tende a conferir vantagem estrutural aos portos em relação às cargas originadas ou destinadas às suas áreas de influência imediata, limitando a contestabilidade efetiva por alternativas mais distantes. A concorrência interportuária manifesta-se de forma mais intensa nas zonas de sobreposição de hinterlândias, nas quais diferenças marginais de tarifas, produtividade ou qualidade do serviço podem compensar deslocamentos terrestres adicionais relativamente modestos.
- 3.14. À luz dessas evidências, adota-se, para fins desta análise, um raio aproximado de 400 km em percurso rodoviário a partir do Complexo Portuário de Itajaí como parâmetro inicial para a delimitação do espaço no qual o transporte rodoviário tende a permanecer competitivo em relação às alternativas aquaviárias, notadamente a cabotagem e outras soluções intermodais. A literatura especializada aponta que, a partir de faixas de distância situadas aproximadamente entre 300 km e 500 km, o transporte aquaviário passa a apresentar vantagens relativas de custo, eficiência energética e previsibilidade operacional em relação ao transporte rodoviário, reduzindo de forma significativa a contestabilidade direta entre portos por meio de deslocamentos terrestres.
- 3.15. Nesse sentido, o raio de 400 km representa um ponto intermediário e conservador dentro desse intervalo, refletindo a distância a partir da qual o custo logístico total associado ao transporte rodoviário tende a crescer a ponto de tornar economicamente mais atraente o uso de soluções aquaviárias ou de corredores logísticos historicamente consolidados. Para distâncias inferiores a esse patamar, o transporte rodoviário permanece, em regra, viável e amplamente utilizado para a movimentação de contêineres, possibilitando o redirecionamento de fluxos entre portos concorrentes no horizonte temporal relevante. Para distâncias superiores, por outro lado, a substituição interportuária passa a ser progressivamente limitada, uma vez que o diferencial de custo e tempo associado ao transporte terrestre se amplia de forma dificilmente compensável por variações marginais de tarifas portuárias ou condições comerciais.
- 3.16. Assim, a adoção do raio de aproximadamente 400 km permite identificar, de maneira consistente com os pressupostos do teste do monopolista hipotético, o conjunto de áreas nas quais um aumento pequeno, significativo e não transitório de preços por parte de um operador hipotético no Complexo Portuário de Itajaí poderia ser disciplinado por desvios economicamente viáveis de demanda para outros portos.
- 3.17. A operacionalização dessa delimitação geográfica baseou-se na classificação das microrregiões do IBGE em zonas de influência concorrencial, construída a partir da mensuração comparativa das distâncias rodoviárias entre o ponto representativo de cada microrregião e os portos incluídos no raio de análise. Os resultados foram representados espacialmente em mapa de hinterlândia, instrumento que permitiu a visualização das áreas de maior e menor proximidade relativa. A distância foi adotada como critério estruturante por se tratar de variável objetiva, mensurável, verificável por terceiros e facilmente replicável, características especialmente relevantes em análises concorrenciais sujeitas a controle administrativo e judicial.
- 3.18. Do ponto de vista econômico, a distância rodoviária funciona como *proxy* adequada para o custo logístico terrestre, componente que, na maioria dos fluxos containerizados, representa parcela significativa do custo total percebido pelos usuários. Ainda que não capture integralmente todas as dimensões do custo efetivo, a distância apresenta elevada correlação com o tempo de deslocamento, o custo do frete rodoviário, o consumo de combustível e a exposição a riscos operacionais, justificando sua utilização como eixo central da delimitação do mercado relevante geográfico.
- 3.19. Essa escolha metodológica não pressupõe que a decisão logística dos usuários seja determinada exclusivamente por fatores espaciais. Reconhece-se que a substituíbilidade entre portos é condicionada por um conjunto mais amplo de variáveis institucionais e operacionais que interagem com a geografia e podem reforçar ou atenuar as vantagens associadas à proximidade física. Entre essas variáveis destacam-se as conexões marítimas disponíveis, a frequência e diversidade de serviços regulares, a presença de armadores globais, os contratos logísticos de longo prazo, a maturidade da cadeia logística local e fatores tributários e regulatórios. Tais elementos, embora relevantes para a dinâmica concorrencial, apresentam elevada heterogeneidade setorial e temporal, razão pela qual são considerados como fatores qualificadores da análise, e não como critérios autônomos de delimitação geográfica.
- 3.20. Além disso, importa destacar que a metodologia adotada para a delimitação do mercado relevante geográfico não tem por objetivo identificar, de forma exaustiva, todas as microrregiões que compõem a hinterlândia do Porto Organizado de Itajaí, especialmente no sentido leste-oeste, em direção ao interior dos estados. O alcance efetivo da hinterlândia nessa direção é fortemente influenciado pela estrutura e pela qualidade dos principais eixos de ligação rodoviária, que condicionam os custos, os tempos de deslocamento e a previsibilidade logística. Nesse contexto, destaca-se o papel da BR-470, eixo oeste-leste fundamental para o escoamento da produção do Vale do Itajaí, do Alto Vale e da região Oeste de Santa Catarina em direção ao litoral, interceptando a BR-101 nas proximidades do complexo portuário. Adicionalmente, a BR-280 atua como eixo complementar de ligação, sobretudo para o planalto norte e parte do oeste

catarinense, conectando-se à BR-101 antes de alcançar a região de Itajaí, enquanto rodovias estaduais, como a SC-486 (Rodovia Antônio Heil), exercem função relevante ao promover a conexão direta entre a BR-101, áreas industriais específicas e os acessos portuários.

3.21. Nesse sentido, a análise concorrencial privilegia a distribuição norte-sul como dimensão geográfica de maior relevância para a contestabilidade do mercado, em razão da centralidade das rodovias BR-101 e BR-116 como corredores estruturantes de integração entre os principais portos da região Sul e Sudeste. Esses eixos concentram fluxos logísticos historicamente consolidados, elevada densidade de oferta de serviços de transporte e maior possibilidade de redirecionamento de cargas entre instalações portuárias concorrentes, em horizontes temporais compatíveis com o teste do monopolista hipotético. Assim, embora os eixos leste-oeste sejam determinantes para a formação da hinterlândia econômica do Porto Organizado de Itajaí, é ao longo do eixo norte-sul que se observa maior intensidade de sobreposição de áreas de influência portuária e, consequentemente, maior potencial disciplinador sobre o exercício de poder de mercado.

3.22. Assim, essa abordagem permite conciliar rigor analítico e viabilidade empírica, assegurando que a delimitação do mercado relevante geográfico reflita tanto as restrições objetivas impostas pela geografia e pela infraestrutura de transporte quanto as características institucionais e operacionais que moldam a concorrência interportuária no mundo real, em consonância com a prática decisória do Cade e com os pressupostos do teste do monopolista hipotético.

**Figura 1** — Hinterlândia do Complexo Portuário de Itajaí.



Fonte: Elaboração própria, com cálculos de distâncias e tempos de deslocamento gerados por IA.

3.23. A classificação de **domínio logístico** é definida como as microrregiões que integram as mesorregiões do Vale do Itajaí (Rio do Sul, Blumenau, Itajaí e Ituporanga) e da Grande Florianópolis (Tijuca, Florianópolis e Tabuleiro). São assim classificadas porque o Complexo Portuário de Itajaí constitui a alternativa logística primária para a movimentação de cargas containerizadas, em razão de sua menor distância rodoviária relativa e de sua centralidade histórica na organização das cadeias produtivas regionais. Essa predominância decorre de vantagens locais objetivas, mas não deve ser interpretada como exclusividade logística ou ausência de pressão concorrencial.

3.24. Com efeito, o litoral sul-brasileiro caracteriza-se por elevada densidade portuária e por pequenas distâncias relativas entre os principais terminais. Nesse contexto, ainda que o Complexo Portuário de Itajaí seja a opção mais próxima nessas microrregiões, o porto de São Francisco do Sul (Terminal de Itapoá) e, em menor medida, Imbituba exercem pressão concorrencial potencial. Tal pressão manifesta-se de forma assimétrica, gradual e contingente, intensificando-se em situações específicas, como restrições temporárias de capacidade, congestionamentos operacionais, alterações nas condições comerciais, diferenças de conectividade marítima ou mudanças nas estratégias dos armadores.

3.25. O **mercado contestável** compreende as microrregiões nas quais a diferença entre a distância rodoviária até o Complexo Portuário de Itajaí e até pelo menos um porto concorrente não supera 250 km, o que representa menos de quatro horas de deslocamento. Esse critério reflete o entendimento de que variações dessa magnitude geram impactos marginais sobre o custo total do transporte terrestre de contêineres, sobretudo quando comparadas aos componentes fixos e semivariáveis do custo logístico, podendo ser neutralizadas por diferenças relativamente pequenas de preços portuários, eficiência operacional, disponibilidade de janelas de atracação ou qualidade das conexões marítimas.

3.26. Enquadram-se nesse grupo as mesorregiões Norte Catarinense, abrangendo os municípios de Canoinhas, São Bento do Sul e Joinville; Serrana, com destaque para Curitiba e Campos de Lages; parte do Sul Catarinense, incluindo Tubarão e Criciúma; bem como a maior parte da Região Metropolitana de Curitiba, compreendendo, Lapa, Curitiba, Paranaguá e Rio Negro; e a microrregião de Concórdia, no Oeste Catarinense. Nessas áreas, os portos de São Francisco do Sul e Paranaguá, e de forma menos intensa o porto de Imbituba, exercem pressão concorrencial direta e efetiva sobre o Complexo Portuário de Itajaí. Nesse contexto, é razoável supor que variações marginais de tarifas ou de condições operacionais sejam capazes de induzir redirecionamentos de fluxos de carga em escala suficiente para inviabilizar a lucratividade de um aumento pequeno, significativo e não transitório de preços, considerado o horizonte temporal relevante do teste do monopolista hipotético.

3.27. A **zona de influência competitiva secundária** abrange microrregiões nas quais o Complexo Portuário de Itajaí não é a alternativa logística mais próxima, apresentando desvantagem locacional significativa a pelo menos um porto concorrente. Integram essa categoria microrregiões do Oeste Catarinense, tais como Chapecó e Xanxerê; Centro-Sul e Sudeste Paranaense, tais como Palmas, União da Vitória e São Mateus do Sul; Noroeste Rio-grandense representada por Erechim e Sanduva; e Nordeste Rio-grandense, englobando Vacaria.

3.28. Por fim, as microrregiões classificadas como de **influência competitiva residual** — Porto Alegre, Osório, Vacaria Pelotas, Rio Grande, Santos, São Paulo e Campinas — situam-se majoritariamente fora do raio de 400 km adotado como referência principal. Nessas áreas, outros portos como o de Rio Grande em relação às microrregiões do Rio Grande do Sul e especialmente Santos em relação às microrregiões de São Paulo e norte do Paraná exercem influência predominante, em razão da menor distância relativa, da consolidação histórica dos respectivos corredores logísticos e da elevada frequência de serviços marítimos. A distância e o tempo de deslocamento até o Complexo Portuário de Itajaí tornam a substituição economicamente inviável na maioria das análises logísticas, de modo que a elasticidade de substituição da demanda em resposta a variações de preços em Itajaí é baixa e o desvio de demanda ocorre apenas de forma excepcional.

3.29. A delimitação geográfica deve refletir a efetiva substituíbilidade do ponto de vista do usuário (armadores e donos de carga), considerando custos logísticos terrestres, tempo de trânsito, conectividade marítima e capacidade/escala dos terminais. O precedente SSB01 enfatiza que o sistema portuário é hierarquizado e que a concorrência pode ser assimétrica: portos maiores e mais conectados podem disciplinar portos menores, sem que a substituição opere simetricamente. Para operacionalizar o teste do monopolista hipotético (SSNIP) e evitar tanto a subdefinição quanto a superdefinição do mercado, adota-se abordagem por zonas de influência (domínio logístico; mercado contestável; influência competitiva secundária; e influência residual) e, como regra de bolso, um raio de referência compatível com deslocamentos rodoviários competitivos.

3.30. À luz do exposto, conclui-se que o mercado relevante geográfico dos serviços portuários de movimentação de contêineres associados ao Complexo Portuário de Itajaí deve abranger as microrregiões classificadas como domínio logístico, mercado contestável e influência competitiva secundária, excluindo-se apenas aquelas inseridas na zona de influência competitiva residual. Definido o mercado relevante nesses termos, a etapa subsequente da análise de concentração horizontal consistirá na identificação e no mapeamento dos terminais portuários localizados nos portos que exercem pressão concorrencial efetiva ou potencial sobre o Complexo Portuário de Itajaí, bem como na mensuração de suas respectivas participações de mercado. Mais precisamente serão considerados os terminais presentes no Complexo Portuário de Itajaí, São Francisco do Sul e Imbituba em Santa Catarina e do Complexo Portuário de Antonina-Paranaguá, do Paraná.

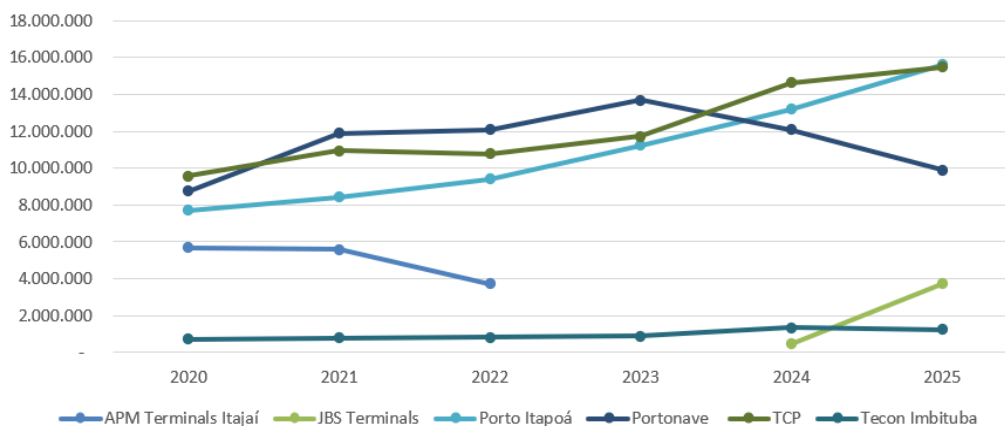
3.31. Para essa finalidade, será utilizado o Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), calculado com base na capacidade instalada e/ou na movimentação efetiva de contêineres dos terminais considerados, conforme a disponibilidade, a consistência e a robustez das informações. Adicionalmente, serão considerados, quando pertinentes, os dados históricos de movimentação e as projeções de demanda constantes do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), de modo a refletir não apenas a estrutura atual do mercado, mas também sua evolução esperada no horizonte relevante da análise concorrencial. A avaliação do nível e da variação do HHI permitirá aferir o grau de concentração resultante da operação e subsidiará a apreciação dos potenciais efeitos concorrenciais horizontais nos mercados relevantes assim definidos, em consonância com a prática decisória consolidada do Cade.

#### 4. ANÁLISE DA CONCENTRAÇÃO HORIZONTAL

4.1. O mercado relevante analisado compreende cinco terminais de movimentação de contêineres que concorrem entre si no mesmo espaço geográfico e de produto, apresentando elevada interdependência competitiva ao longo do período de 2020 a 2025. Trata-se de um mercado caracterizado por crescimento estrutural da demanda, alternância recorrente de liderança e sensibilidade significativa a choques de oferta decorrentes da interrupção ou restrição operacional de ativos portuários.

4.2. No que se refere à evolução da liderança de mercado, observa-se uma clara troca de posições ao longo do período analisado. Em 2020, o terminal TCP ocupava a primeira colocação em volume movimentado. Nos anos de 2021, 2022 e 2023, a liderança passou para a Portonave, evidenciando uma reacomodação competitiva relevante. Em 2024, a liderança retornou à TCP, enquanto, em 2025, o terminal Porto Itapoá assumiu a dianteira do mercado, reforçando a ausência de dominância estrutural persistente por parte de qualquer agente econômico.

**Gráfico 1** — Evolução da movimentação de cargas, por terminal, no mercado relevante. (em t, 2020 a 2025).



Fonte: SDP/Antaq elaboração própria.

4.3. Elemento central para a compreensão dessa dinâmica foi o comportamento do terminal ITJ01. Localizado no complexo portuário de Itajaí, o ativo era operado pela APM Terminals e ocupava a quarta posição no ranking de movimentação em 2020 e 2021, período em que se encontrava em plena operação. Em 2022, houve o encerramento de seu contrato de arrendamento, o que levou à redução significativa de sua movimentação naquele ano e, posteriormente, à interrupção completa de suas atividades em 2023. Ressalte-se que o ITJ01 está inserido no mesmo complexo portuário de seu concorrente mais próximo, a Portonave, localizada na margem oposta do rio. Caso a concorrência se desse exclusivamente em um recorte intraporto, seria esperado que a maior parte da carga anteriormente movimentada pelo ITJ01 fosse absorvida pela Portonave, até o limite de sua capacidade, em razão da proximidade geográfica imediata. No entanto, os dados empíricos demonstram que a redistribuição dessa carga ocorreu de forma mais ampla entre os demais terminais do mercado relevante, mesmo ainda existindo espaço para crescimento na Portonave, que é comprovado pelo crescimento de movimentação no citado Terminal, no ano subsequente. Isso evidencia que o cenário analítico do mercado relevante limitado ao Complexo Portuário de Itajaí não seria adequado para capturar a efetiva dinâmica competitiva observada.

4.4. Do ponto de vista comparativo, o terminal que mais absorveu cargas no período foi claramente Porto Itapoá, tanto em termos absolutos quanto percentuais. O ganho de 1,83 milhão de toneladas por Itapoá, isoladamente, corresponde a praticamente todo o volume que deixou de ser movimentado pela APM Terminals Itajaí em 2022, estimado em 1.858.467 toneladas. Esse resultado revela uma forte simetria entre a carga que deixou de ser movimentada pelo ITJ01 e o volume adicional absorvido pelo Porto Itapoá, o que é particularmente relevante à luz do fato de que ambos os terminais são operados pela APM Terminals. Portonave também absorveu parte dessa demanda deslocada, enquanto TCP apresentou crescimento mais moderado e Imbituba manteve uma expansão residual.

4.5. Em 2024, o ITJ01 voltou a operar por meio do arrendamento temporário à JBS Terminals, ainda que de forma parcial nesse primeiro ano de retomada. Já em 2025, o terminal alcançou volume de movimentação equivalente ao observado em 2022, quando ainda operava plenamente antes da

interrupção. Esse retorno reforça a relevância competitiva do ativo e demonstra a rapidez com que a capacidade instalada pode ser reincorporada à oferta do mercado quando as condições contratuais e operacionais o permitem.

4.6. Simultaneamente, em 2024, a Portonave enfrentou uma redução relevante de sua operação em razão do início das obras de modernização de seus cais, com investimentos estimados de dois bilhões de reais<sup>[1]</sup>. Tal restrição operacional evidenciou, de forma clara, a sensibilidade do mercado à indisponibilidade de ativos e contribuiu diretamente para a perda de sua liderança naquele ano. Esse episódio reforça a conclusão de que a posição competitiva dos terminais depende fortemente da continuidade operacional de suas infraestruturas, não havendo vantagens estruturais permanentes que garantam liderança automática.

4.7. Do ponto de vista da demanda, observa-se uma trajetória de crescimento consistente ao longo do período analisado. O volume total movimentado no mercado passou de 32,4 milhões de toneladas em 2020 para 45,9 milhões de toneladas em 2025, refletindo expansão da atividade econômica, do comércio exterior e da utilização do modal portuário. A exceção foi o ano de 2022, cuja estagnação decorreu não de retração da demanda, mas de uma restrição exógena de oferta associada à saída temporária do ITJ01.

4.8. Sob a ótica da substituíbilidade, os dados indicam que os terminais analisados oferecem serviços amplamente substituíveis entre si. A rápida redistribuição da carga entre os operadores nos momentos de interrupção ou restrição operacional, tanto no caso do encerramento do ITJ01 quanto da manutenção de berço na Portonave, sugere baixa fidelização rígida da demanda e forte capacidade de reação dos usuários, em linha com a prática decisória do Cade, que costuma valorizar esse tipo de evidência empírica para afastar hipóteses de poder de mercado duradouro.

4.9. Por fim, no que tange à concorrência, o mercado demonstra um grau elevado de rivalidade competitiva, caracterizado por alternância frequente de liderança, ausência de concentração estável e forte disciplina competitiva exercida tanto pela entrada, saída e retorno de ativos relevantes quanto pela capacidade ociosa relativa dos terminais. A experiência observada entre 2020 e 2025 indica que choques temporários de oferta são rapidamente absorvidos pelos concorrentes, sem geração de efeitos anticompetitivos persistentes, o que aponta para um mercado contestável, dinâmico e sensível às condições operacionais dos agentes.

4.10. Os números que embasaram esta análise podem ser conferidos na tabela abaixo.

Tabela 1 — Evolução da movimentação de cargas, por terminal, no mercado relevante. (em t, 2020 a 2025)

|               | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       | 2025       |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| APM Terminals |            |            |            |            |            |            |
| Itajaí        | 5.684.038  | 5.588.739  | 3.730.272  | -          | -          | -          |
| JBS Terminals | -          | -          | -          | -          | 472.424    | 3.711.261  |
| Porto Itapoá  | 7.725.587  | 8.413.535  | 9.397.705  | 11.231.354 | 13.186.594 | 15.614.236 |
| Portonave     | 8.746.230  | 11.878.599 | 12.076.697 | 13.675.272 | 12.090.639 | 9.908.804  |
| TCP           | 9.578.824  | 10.942.895 | 10.786.622 | 11.735.758 | 14.650.847 | 15.475.168 |
| Tecon         |            |            |            |            |            |            |
| Imbituba      | 718.795    | 781.884    | 829.271    | 880.315    | 1.330.729  | 1.236.021  |
| Total Anual   | 32.453.475 | 37.605.651 | 36.820.567 | 37.522.699 | 41.731.234 | 45.945.489 |

Fonte: SDP/Antaq elaboração própria.

4.11. Em continuidade à análise da concentração horizontal no mercado relevante geográfico previamente delimitado, procede-se ao cálculo do Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), com o objetivo de avaliar os potenciais efeitos concorrenciais associados à entrada em operação do ITJ01 e à sua interação com os demais terminais concorrentes, notadamente Portonave, TCP, Itapoá e Imbituba. A análise é estruturada a partir de um cenário base correspondente ao ano de 2025, complementado por projeções para os anos de 2028, 2034 e 2037, os quais foram selecionados por representarem os marcos de expansão da capacidade instalada previstos para o ITJ01.

4.12. Os dados relativos ao ano de 2025 correspondem à carga efetivamente movimentada, conforme registros do SDP/Antaq. Para os anos projetados, a metodologia adotada considera, de forma consistente, as projeções de demanda do mercado relevante, e não apenas os limites físicos de capacidade dos terminais. Nesse sentido, as estimativas de movimentação do Complexo Portuário de Itajaí baseiam-se nas projeções de demanda constantes do EVTEA do projeto, enquanto, para os terminais TCP, Itapoá e Imbituba, são utilizados os cenários tendenciais previstos nos respectivos Planos Mestres. Embora os anos de referência coincidam com os degraus de expansão de capacidade do ITJ01, o exercício não pressupõe utilização plena automática dessa capacidade, mas sim sua absorção gradual conforme a evolução esperada da demanda agregada do mercado relevante. Ressalte-se, ademais, que, em todas as fontes consideradas, os valores projetados para 2025 apresentaram elevada aderência aos volumes efetivamente realizados, o que confere maior robustez e credibilidade às projeções utilizadas no cálculo do HHI.

4.13. Como ponto de partida, apresenta-se o cenário base de 2025, no qual o ITJ01 ainda opera nos termos do contrato provisório, refletindo a estrutura concorrencial existente antes da realização do arrendamento em análise.

Tabela 2 — Cenário Base (2025)

| Instalação Portuária | Movimentação (mil TEU) | Participação (%) |
|----------------------|------------------------|------------------|
| ITJ01                | 227                    | 6,9              |
| Portonave            | 735                    | 22,3             |
| TCP                  | 1.091                  | 33,0             |
| Itapoá               | 1.180                  | 35,7             |
| Imbituba             | 69                     | 2,1              |
| Total                | 3.302                  | 100,0            |

HHI (2025): aproximadamente 2.710

4.14. Observa-se que, no cenário base, o mercado apresenta grau elevado de concentração, fortemente influenciado pela predominância dos terminais TCP e Itapoá. Tal configuração reflete a estrutura histórica do mercado regional, anterior à expansão relevante do ITJ01, e serve como referência para a avaliação das variações subsequentes de concentração.

4.15. Na sequência, avalia-se o cenário projetado para 2028, primeiro marco relevante de expansão do ITJ01, no qual se observa crescimento expressivo da capacidade do Complexo de Itajaí, em especial da Portonave.

**Tabela 3 — Cenário Projetado (2028)**

| <b>Instalação Portuária</b> | <b>Movimentação (mil TEU)</b> | <b>Participação (%)</b> |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| ITJ01                       | 195                           | 3,9                     |
| Portonave                   | 2.094                         | 41,5                    |
| TCP                         | 1.300                         | 25,7                    |
| Itapoá                      | 1.387                         | 27,5                    |
| Imbituba                    | 75                            | 1,5                     |
| <b>Total</b>                | <b>5.051</b>                  | <b>100,0</b>            |

HHI (2028): aproximadamente **2.970**  
Variação do HHI ( $\Delta$ HHI 2025–2028): **+260 pontos**

4.16. O aumento do HHI nesse horizonte decorre de um efeito transitório de concentração associado ao crescimento mais acelerado da Portonave em relação aos demais terminais, sem que isso represente eliminação de concorrentes ou fechamento de mercado. Trata-se de um movimento esperado em mercados intensivos em capital, nos quais expansões ocorrem de forma escalonada.

4.17. O cenário seguinte, de 2034, já incorpora a ampliação significativa do ITJ01, com redistribuição mais equilibrada das participações entre os principais terminais.

**Tabela 4 — Cenário Projetado (2034)**

| <b>Instalação Portuária</b> | <b>Movimentação (mil TEU)</b> | <b>Participação (%)</b> |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| ITJ01                       | 919                           | 14,9                    |
| Portonave                   | 1.740                         | 28,3                    |
| TCP                         | 1.640                         | 26,7                    |
| Itapoá                      | 1.774                         | 28,8                    |
| Imbituba                    | 80                            | 1,3                     |
| <b>Total</b>                | <b>6.153</b>                  | <b>100,0</b>            |

HHI (2034): aproximadamente **2.420**  
Variação do HHI ( $\Delta$ HHI 2028–2034): **–550 pontos**

4.18. A redução expressiva do HHI evidencia que a entrada efetiva de capacidade do ITJ01 exerce pressão concorrencial relevante, diluindo as participações dos terminais incumbentes e reduzindo o grau de concentração do mercado.

4.19. Por fim, analisa-se o cenário de 2037, correspondente à etapa seguinte de maturação do ITJ01.

**Tabela 5 — Cenário Projetado (2037)**

| <b>Instalação Portuária</b> | <b>Movimentação (mil TEU)</b> | <b>Participação (%)</b> |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| ITJ01                       | 1.208                         | 18,1                    |
| Portonave                   | 1.631                         | 24,4                    |
| TCP                         | 1.800                         | 26,9                    |
| Itapoá                      | 1.967                         | 29,4                    |
| Imbituba                    | 81                            | 1,2                     |
| <b>Total</b>                | <b>6.687</b>                  | <b>100,0</b>            |

HHI (2037): aproximadamente **2.360**  
Variação do HHI ( $\Delta$ HHI 2034–2037): **–60 pontos**

4.20. Nesse horizonte, o mercado apresenta estrutura moderadamente concentrada, com quatro terminais de grande porte e participações relativamente próximas, configurando ambiente de rivalidade efetiva e disciplina competitiva.

4.21. A partir desse cenário de referência — entendido como aquele em que o ITJ01 é operado por um novo entrante — procede-se à análise contrafactual das hipóteses em que o arrendamento do ITJ01 venha a ser vencido por um dos operadores já atuantes no mercado relevante (Itapoá, TCP, Portonave ou Imbituba). Trata-se de exercício típico de concentração horizontal, no qual se avalia a agregação de participações decorrente de controle comum de ativos substitutos.

4.22. Os resultados acima indicam que, em todas as hipóteses analisadas, o HHI se eleva em relação ao cenário-base de novo entrante, conforme esperado do ponto de vista aritmético. Ainda assim, as variações permanecem moderadas e compatíveis com a prática decisória do Cade. Nas hipóteses de vitória de Itapoá, TCP ou Portonave, os incrementos de HHI situam-se, de forma geral, abaixo ou em torno dos limiares usualmente associados a preocupações concorrenciais mais agudas, especialmente considerando que o mercado já se encontrava moderadamente concentrado no cenário-base. No caso da Imbituba, em razão de sua participação reduzida, a variação do HHI é marginal.

4.23. Importa ressaltar que tais incrementos decorrem exclusivamente da soma aritmética de participações relevantes em um mercado em expansão, não implicando eliminação de concorrentes, redução do número de operadores nem fechamento de mercado. Permanecem atuantes, em todos os cenários, múltiplos terminais de grande escala, incluindo operadores independentes, o que limita o exercício unilateral de poder de mercado.

4.24. À luz desses resultados, embora a vitória de um novo entrante no certame do ITJ01 represente, em abstrato, o cenário mais favorável do ponto de vista concorrencial, a análise empírica demonstra que a eventual vitória de incumbentes não produz alterações estruturais suficientes para justificar a imposição de restrições *ex ante* à sua participação. As variações observadas do HHI são compatíveis com mercados moderadamente concentrados, refletem a lógica econômica de um setor intensivo em capital e permanecem sujeitas à disciplina concorrencial exercida por operadores rivais, pela contestabilidade regional e pela possibilidade de controle *ex post* por parte das autoridades competentes.

4.25. Dessa forma, sob a ótica estritamente horizontal, conclui-se que não há fundamento concorrencial para limitar a participação de operadores já estabelecidos no certame do ITJ01, recomendando-se a adoção de modelo licitatório aberto e não discriminatório, orientado à maximização da competição pelo mercado e à atração do maior número possível de proponentes qualificados.

4.26. Em síntese, a análise de concentração horizontal, conduzida tanto a partir de dados históricos de movimentação quanto por meio de projeções prospectivas com base no cálculo do HHI, indica que o mercado relevante de terminais de movimentação de contêineres apresenta dinâmica concorrencial robusta e ausência de riscos estruturais significativos. A avaliação retrospectiva evidencia crescimento consistente da demanda, elevada substituíbilidade entre

os terminais e forte rivalidade competitiva, com alternância recorrente de liderança e rápida absorção de choques temporários de oferta, características que afastam a existência de poder de mercado duradouro. A análise prospectiva, por sua vez, demonstra que, embora os níveis de concentração se elevem em relação ao cenário-base de novo entrante, tais incrementos decorrem exclusivamente da soma aritmética de participações em um mercado em expansão e permanecem moderados, compatíveis com mercados moderadamente concentrados segundo a prática decisória do Cade. Em nenhum dos cenários analisados se verifica eliminação de concorrentes, fechamento de mercado ou redução substancial da pressão competitiva, permanecendo atuantes múltiplos operadores de grande escala. Assim, ainda que a vitória de um novo entrante represente, em abstrato, o arranjo mais favorável sob a ótica concorrencial, a evidência empírica não sustenta a imposição de restrições *ex ante* à participação de operadores incumbentes no certame do ITJ01. Conclui-se, portanto, que, sob a ótica estritamente horizontal, não há fundamento concorrencial para limitar a participação de agentes já estabelecidos, sendo recomendável a adoção de modelo licitatório aberto, não discriminatório e orientado à maximização da competição pelo mercado.

## 5. ANÁLISE DA CONCENTRAÇÃO VERTICAL

5.1. Encerrada a avaliação dos efeitos horizontais, passa-se à análise dos potenciais impactos concorrenciais decorrentes da integração vertical entre a prestação de serviços de transporte marítimo regular de contêineres, tanto no longo curso quanto na cabotagem dedicada, e a operação de terminais portuários de movimentação de contêineres. A presença de grupos econômicos que atuam simultaneamente nesses elos da cadeia logística constitui um traço estrutural do setor portuário contemporâneo, refletindo características como elevada intensidade de capital, economias de escala relevantes e a necessidade de coordenação entre investimentos significativos em infraestrutura e a previsibilidade da demanda.

5.2. No caso brasileiro, essa atuação integrada assume contornos específicos em razão do marco regulatório aplicável à navegação de cabotagem, cuja prestação é legalmente restrita a Empresas Brasileiras de Navegação. Tal limitação impôs uma barreira regulatória à atuação direta de armadores estrangeiros nesse segmento, levando os grandes armadores internacionais interessados em operar de forma integrada no mercado doméstico a adotarem, como estratégia predominante, a aquisição ou associação com Empresas Brasileiras de Navegação já consolidadas. Nesse contexto, a A.P. Moller – Maersk A/S passou a atuar na cabotagem por meio da aquisição da Aliança Navegação e Logística Ltda.; a Mediterranean Shipping Company S.A. estruturou sua presença por meio de associação com a Log-In Logística Intermodal S.A.; a CMA CGM S.A. adquiriu o controle da Mercosul Line Navegação e Logística Ltda.; e a Hapag-Lloyd AG estabeleceu parceria estratégica com a Norsul – Navegação São Miguel Ltda.. Entre os grandes armadores com atuação expressiva no comércio exterior brasileiro, destaca-se que a China Ocean Shipping Company (COSCO) Shipping Holdings Co., Ltd. é a única que não internalizou operações de cabotagem por meio da aquisição ou associação com uma Empresa Brasileira de Navegação.

5.3. Ainda que esse movimento de verticalização entre longo curso e cabotagem seja relevante para a compreensão da organização do setor marítimo nacional, ele decorre de condicionantes regulatórias específicas e afeta primordialmente a estrutura do transporte marítimo doméstico. Por essa razão, não altera de forma substancial os incentivos concorrenciais examinados no âmbito da relação vertical entre armadores e terminais portuários de contêineres, que constitui o foco da presente análise.

5.4. Nesse ambiente, a escolha do terminal portuário não é determinada exclusivamente por níveis tarifários ou pela eficiência operacional considerada de forma isolada, mas pela forma como o terminal se integra ao conjunto mais amplo da rede logística, incluindo conexões marítimas, portuárias e terrestres. A competitividade portuária passou a depender crescentemente da coordenação com atores externos, em especial os armadores globais, de modo que decisões relativas a escalas, rotas e investimentos tendem a minimizar o custo total da cadeia logística, e não apenas o custo portuário individual. Sob a perspectiva de exportadores e importadores, além do custo logístico agregado, assume papel central a conectividade, entendida como a ampla oferta de rotas capazes de integrar a produção doméstica ao sistema portuário global.

5.5. Do ponto de vista econômico, a integração vertical entre armadores e terminais encontra justificativa na redução de ineficiências contratuais e no aprimoramento da coordenação operacional ao longo da cadeia logística. A internalização de etapas produtivas tende a reduzir custos de transação, mitigar riscos associados à volatilidade da demanda, aumentar a previsibilidade dos fluxos de carga e favorecer decisões de investimento em capacidade e tecnologia. Esses efeitos usualmente se traduzem em ganhos de escala e sinergias operacionais relevantes, permitindo o alinhamento temporal e técnico entre os investimentos em infraestrutura portuária e a dinâmica dos serviços regulares de navegação. Tais benefícios assumem especial importância em mercados caracterizados por elevada intensidade de capital e custos fixos significativos, nos quais a viabilidade econômico-financeira dos terminais depende da obtenção de volumes mínimos de movimentação e de compromissos de médio e longo prazo. Nesse contexto, a atuação integrada nos elos marítimo e portuário, inclusive por meio do fortalecimento da operação em terra como instrumento de controle de custos e previsibilidade operacional, não é, por si só, associada a presunção de ilicitude, tanto na literatura econômica quanto na prática decisória concorrencial.

5.6. Não obstante esses potenciais ganhos de eficiência, reiteradamente reconhecidos pelo Cade em análises recentes envolvendo terminais portuários de contêineres, a integração vertical pode, em determinadas circunstâncias, dar origem a riscos concorrenciais associados a estratégias de fechamento de mercado. Os serviços prestados por terminais de contêineres constituem insumos essenciais para a atuação dos armadores de transporte marítimo regular. Assim, operações que resultem em integração vertical entre armadores e terminais podem afetar negativamente a concorrência em duas frentes principais: o fechamento de mercado de insumos, quando o terminal verticalizado restringe ou condiciona o acesso de armadores concorrentes; e o fechamento de mercado de clientes, quando o armador integrado direciona parcela relevante ou a totalidade de suas cargas ao terminal pertencente ao próprio grupo econômico, reduzindo a demanda disponível aos terminais rivais.

5.7. No que se refere ao fechamento de mercado de insumos, também denominado *upstream foreclosure*, o risco concorrencial surge quando o terminal controlado por determinado grupo econômico utiliza sua posição para impor restrições, explícitas ou implícitas, ao acesso de armadores concorrentes. Essas restrições não se limitam à recusa formal de atendimento e podem se manifestar por meio da priorização de janelas de atracação, da discriminação tarifária, da redução da qualidade do serviço, da menor previsibilidade operacional ou da alocação desfavorável de recursos essenciais, como equipamentos e mão de obra. Ainda que o acesso não seja formalmente negado, a oferta de condições menos competitivas pode elevar os custos operacionais dos armadores rivais e comprometer sua capacidade de competir no mercado de transporte marítimo regular.

5.8. Associada a esse tipo de risco, destaca-se também a possibilidade de práticas de auto-preferência, ou *self-preferencing*, no âmbito do próprio terminal verticalizado. Diferentemente do fechamento de mercado de clientes, a auto-preferência não se caracteriza pela retirada estrutural de demanda dos terminais concorrentes, mas pela adoção de tratamento sistematicamente mais favorável aos navios do armador pertencente ao mesmo grupo econômico. Essas práticas podem incluir priorização de atracações, alocação preferencial de equipamentos, maior celeridade na liberação de cargas, concessão de condições comerciais mais vantajosas ou maior previsibilidade operacional. Embora não impliquem exclusão formal ou imediata, tais condutas podem reduzir a atratividade do terminal para armadores independentes e induzir, ao longo do tempo, desvios graduais de demanda, reforçando a posição do grupo integrado.

5.9. De forma complementar, o fechamento de mercado de clientes, ou *downstream foreclosure*, decorre de uma lógica distinta. Nesse caso, o risco concorrencial não está associado ao tratamento conferido pelo terminal a terceiros, mas à decisão do armador verticalizado de concentrar suas cargas, de maneira preferencial ou exclusiva, no terminal pertencente ao próprio grupo econômico. Ao retirar volumes potencialmente relevantes de demanda do mercado, essa conduta pode comprometer a escala mínima eficiente dos terminais concorrentes, elevar seus custos médios e reduzir seus incentivos ao investimento. Esse efeito pode ser intensificado quando a carga do armador integrado representa parcela significativa da demanda regional ou quando acordos operacionais típicos da navegação induzem outros armadores a concentrar suas cargas no mesmo terminal, reduzindo ainda mais a base de clientes disponível aos operadores rivais.

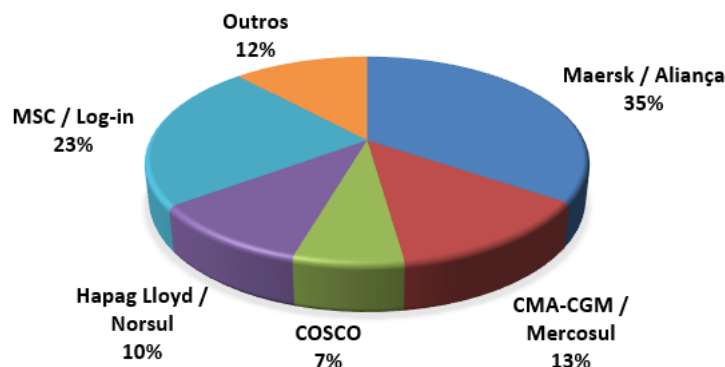
5.10. A avaliação do potencial lesivo à concorrência em casos de integração vertical entre armadores e terminais portuários é realizada, na prática decisória do Cade, a partir de uma análise estruturada da capacidade de adoção da conduta, do incentivo econômico para sua implementação e dos efeitos concorrenciais prováveis. Essa abordagem é aplicada tanto aos riscos de fechamento de mercado quanto às práticas de auto-preferência, levando em consideração as condições específicas de oferta, demanda e estrutura do mercado relevante.

5.11. Nesse contexto, a dinâmica da demanda exerce papel central. Situações de excesso de demanda em relação à capacidade disponível tendem a ampliar o poder de mercado do terminal, aumentando sua capacidade de impor condições menos favoráveis a armadores concorrentes. Por outro lado, cenários de capacidade ociosa, oferta abundante ou mercados em expansão reduzem tanto a capacidade quanto o incentivo à adoção de estratégias excludentes, uma vez que a discriminação implica perda direta de receita e maior risco de desvio de cargas para terminais rivais. De modo geral, o crescimento da demanda atua

como fator mitigador do potencial lesivo à concorrência, ao ampliar alternativas, diluir participações relativas e enfraquecer o nexo causal entre a integração vertical e eventuais efeitos anticompetitivos.

5.12. É à luz desse arcabouço analítico que se procede à avaliação do caso concreto, a qual evidencia, desde logo, que a própria estrutura do mercado relevante é caracterizada pela pluralidade de agentes e pela heterogeneidade de modelos de integração vertical. O maior grupo atuante é o grupo A.P. Moller – Maersk A/S, por meio da integração entre Maersk e Aliança Navegação e Logística Ltda., que detém cerca de 35% do mercado de transporte de contêineres no recorte relevante e está verticalmente integrado ao Porto de Itapoá, operado pela APM Terminals. Em seguida, destaca-se o grupo Mediterranean Shipping Company S.A., associado à Log-In Logística Intermodal S.A., com aproximadamente 23% do mercado, e verticalmente integrado ao Terminal Portonave, operado pela Terminal Investment Limited. O grupo CMA CGM S.A., por sua vez, responde por cerca de 13% do mercado, por meio da integração com a Mercosul Line Navegação e Logística Ltda. e da operação do Terminal de Imbituba, conduzida pela Santos Brasil Participações S.A.. Na sequência, o grupo Hapag-Lloyd AG, associado à Norsul – Navegação São Miguel Ltda., detém cerca de 10% do mercado, enquanto a China Ocean Shipping Company (COSCO) Shipping Holdings Co., Ltd. apresenta participação aproximada de 7%, ambos sem integração vertical com terminais no mercado relevante. Por fim, um conjunto de outros armadores relevantes, como Ocean Network Express Pte. Ltd. e Evergreen Marine Corporation (Taiwan) Ltd., responde por cerca de 12% do mercado.

**Gráfico 2 — Média da participação dos grupos econômicos no transporte de contêineres no mercado relevante (2020 a 2025)**



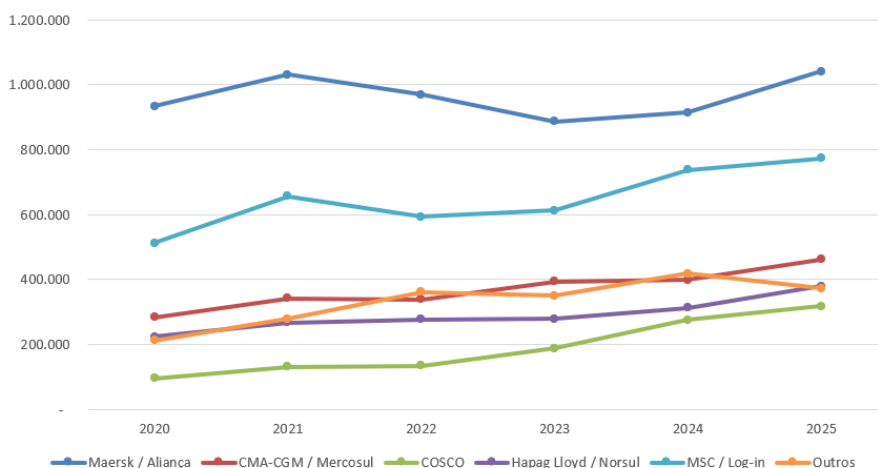
Fonte: SDP/Antaq elaboração própria.

5.13. A análise empírica do caso específico dialoga diretamente com essa configuração estrutural e com as características do mercado mundial de armadores anteriormente descritas, reforçando a leitura de que a concentração observada no recorte relevante decorre de fatores econômicos inerentes ao setor, e não de uma dinâmica concorrencial disfuncional. A distribuição das participações de mercado entre grupos econômicos de grande porte, combinada à presença de armadores relevantes de menor escala e à coexistência de modelos distintos de integração vertical, conforma um ambiente competitivo compatível com setores intensivos em capital e organizados em redes globais. Com base nessas participações, torna-se possível proceder ao cálculo dos principais indicadores de concentração usualmente empregados na análise concorrencial, notadamente o Índice Herfindahl-Hirschman e a razão de concentração dos quatro maiores grupos, de modo a avaliar, de forma objetiva, o grau de competitividade do mercado de armadores no recorte relevante.

5.14. O Índice Herfindahl-Hirschman apurado, de aproximadamente 2.216 pontos, enquadra o mercado como moderadamente concentrado segundo os parâmetros adotados na prática decisória concorrencial. Esse resultado é coerente com a estrutura típica do transporte marítimo regular de contêineres, marcada por elevada intensidade de capital, economias de escala relevantes e necessidade de operação em redes globais extensas. Embora o índice reflita a presença de grupos de maior porte, não indica situação de concentração extrema nem a existência de poder de mercado incontestável por parte de um único agente, cenário que seria esperado caso houvesse capacidade estrutural para a adoção de estratégias unilaterais e sustentadas de exclusão de concorrentes.

5.15. Essa leitura estrutural é reforçada pela análise dinâmica da evolução do mercado relevante ao longo do período de 2020 a 2025, a partir do comportamento efetivo da movimentação de contêineres entre os diferentes armadores. O cálculo do Índice Herfindahl-Hirschman ano a ano, com base nos volumes de TEU efetivamente transportados, evidencia uma trajetória consistente de redução do grau de concentração ao longo do tempo. Em 2020, o mercado apresentava um nível de concentração mais elevado, compatível com um HHI acima do patamar de 2.500 pontos. A partir de 2021, contudo, observa-se uma queda progressiva do índice, com redução contínua até 2024 e posterior estabilização em 2025 em níveis compatíveis com um mercado moderadamente concentrado, sinalizando intensificação da rivalidade competitiva e maior dispersão relativa das participações de mercado ao longo do período analisado.

**Gráfico 3 - Evolução da Quantidade de TEU Transportada no Mercado Relevante.**



Fonte: SDP/Antaq elaboração própria.

5.16. Essa evolução reflete uma redistribuição gradual da movimentação de cargas entre os armadores, com crescimento relativo de grupos de porte intermediário e de outros operadores globais, em paralelo à manutenção da relevância dos principais *players*. O aumento da participação de armadores como COSCO, Hapag-Lloyd/Norsul e do grupo classificado como “Outros” contribuiu para diluir a concentração inicialmente observada, ampliando a contestabilidade

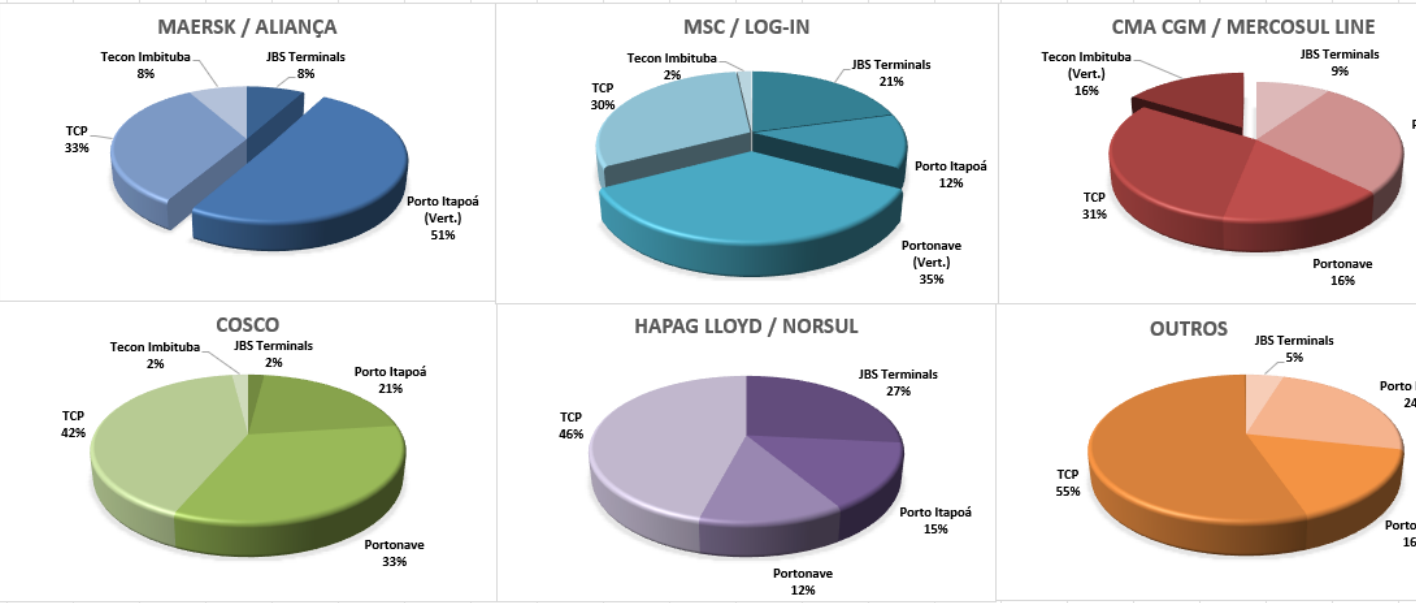
do mercado e reforçando a rivalidade concorrencial. A análise da evolução dos volumes movimentados, conforme ilustrado no gráfico de evolução da quantidade de TEU transportada no mercado relevante entre 2020 e 2025, evidencia esse movimento de expansão mais equilibrada entre os diversos grupos econômicos, afastando a hipótese de reconcentração estrutural.

5.17. A coexistência, ao longo de todo o período analisado, de armadores de grande porte com outros operadores relevantes, ainda que com menor participação individual, contribui para a preservação de um ambiente competitivo dinâmico. Ademais, a presença de alianças operacionais, acordos de compartilhamento de embarcações e mecanismos de cooperação parcial, típicos do setor de transporte marítimo de contêineres, não elimina a concorrência, mas constitui resposta racional às exigências econômicas da atividade. Tais arranjos permitem ganhos de escala, aumento da frequência dos serviços e maior cobertura geográfica, sem suprimir a disputa efetiva por cargas, contratos e rotas entre armadores.

5.18. Dessa forma, a combinação de um Índice Herfindahl-Hirschman compatível, ao final do período analisado, com um mercado moderadamente concentrado, e de uma razão de concentração dos quatro maiores grupos (C4) relativamente elevada — característica estrutural típica do transporte marítimo regular de contêineres — aponta para um ambiente concorrencial no qual coexistem agentes de grande porte, porém submetidos a intensa rivalidade recíproca. A distribuição das participações de mercado entre múltiplos grupos relevantes, aliada à heterogeneidade de modelos de integração e à contestabilidade observada, impede a formação de poder de mercado individual ou de coordenação estável entre os principais agentes. Nessas condições, ainda que existam players de escala significativa, não se verifica base estrutural suficiente para a adoção sustentada de estratégias unilaterais ou coordenadas de exclusão, as quais dependeriam de capacidade de disciplina mútua e de alinhamento de incentivos que não se mostram presentes no mercado analisado.

5.19. Concluída a avaliação acerca do poder de mercado dos principais armadores, dá-se início à análise da interação entre esses grupos empresariais e os terminais portuários inseridos no mercado relevante, com foco na forma como os fluxos de carga se distribuem entre as diferentes instalações portuárias. Essa etapa é introduzida pelo Gráfico 4, que apresenta a distribuição das cargas de cada grupo empresarial por terminal portuário, em termos percentuais, no ano de 2025.

Gráfico 4 - Distribuição das Cargas de cada Grupo Empresarial, por Terminal Portuário. (% , 2025)

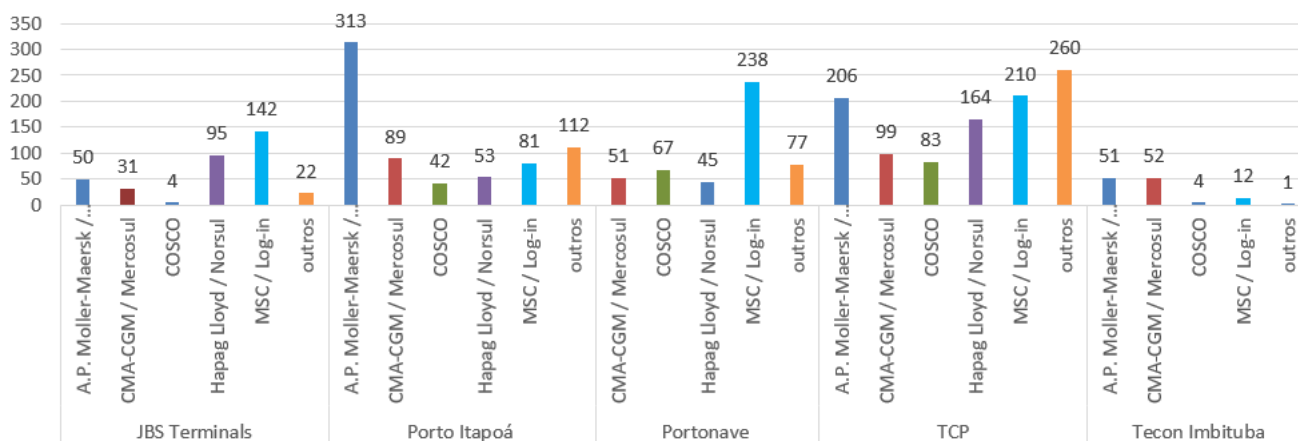


Fonte: SDP/Antaq elaboração própria.

5.20. Os dados relativos à alocação efetiva das cargas pelos armadores verticalizados fornecem evidências empíricas particularmente relevantes para a análise de fechamento de mercado de clientes e de eventuais práticas de auto-preferência. Ainda que os três maiores grupos econômicos possuam terminais próprios ou vinculados, observa-se que continuam demandando, de forma significativa, os serviços de terminais concorrentes. Em 2025, a Maersk/Aliança direcionou 51% de sua carga ao Porto de Itapoá, mas alocou 33% ao TCP, 8% ao Tecon Imbituba e 8% à JBS Terminals. De modo semelhante, a MSC/Log-in destinou apenas 35% de sua carga ao terminal próprio, distribuindo o restante entre TCP (30%), JBS Terminals (21%), Porto de Itapoá (12%) e Tecon Imbituba (2%). Já o grupo CMA CGM/Mercosul, destinou apenas 16% de sua carga ao terminal do próprio grupo, Tecon Imbituba, que possui menor porte relativo, com distribuição relevante entre TCP (31%), Porto de Itapoá (28%), Portonave (16%) e JBS Terminals (9%). Esse padrão de comportamento demonstra que, mesmo na presença de integração vertical, os armadores mantêm estratégias de diversificação de terminais, seja por razões operacionais, seja por limitações de capacidade, eficiência ou adequação logística, o que afasta a hipótese de fechamento sistemático de mercado de clientes.

5.21. No que se refere aos armadores que não possuem terminais próprios, como Cosco, Hapag-Lloyd/Norsul e outros, verifica-se uma distribuição ainda mais pulverizada de suas cargas, com preferência recorrente pelo TCP, terminal de bandeira branca, que concentra aproximadamente 42%, 46% e 55% de suas cargas, respectivamente. Esse dado é particularmente relevante para a análise concorrencial, pois evidencia que, mesmo na hipótese contrfactual de eventual fechamento parcial por parte de terminais verticalizados, subsistiria alternativa viável e economicamente relevante para o atendimento desses armadores, mitigando riscos de fechamento de mercado de insumos.

Gráfico 5 - Quantidade de Atracações por Terminal e por Grupo Empresarial (2025)



Fonte: SDP/Antaq elaboração própria.

5.22. Adicionalmente, os dados de atracações efetivamente realizadas nos terminais verticalizados reforçam a inexistência de práticas de exclusão ou de auto-preferência em grau relevante. Em 2025, no Porto de Itapoá, apenas 45,4% das 690 atracações foram de navios da Maersk; na Portonave, 49,8% das 478 atracações corresponderam à MSC; e, no Terminal de Imituba, apenas 43% das 120 atracações foram da CMA CGM. Em todos os casos, mais da metade da capacidade operacional foi destinada a armadores concorrentes, o que demonstra, de forma objetiva, que os terminais verticalizados permanecem abertos e dependentes da demanda de terceiros para a plena utilização de sua infraestrutura. Esse comportamento é incompatível tanto com estratégias de fechamento de mercado de insumos quanto com práticas persistentes de auto-preferência capazes de produzir efeitos excludentes duradouros.

5.23. Cumpre destacar, ademais, que é economicamente racional e esperado que um armador que realizou investimentos expressivos na implantação ou no controle de um terminal portuário utilize, de forma preferencial, essa infraestrutura para a movimentação de parte relevante de suas próprias cargas. Tal conduta decorre da própria lógica econômica subjacente à integração vertical e constitui condição necessária para a internalização dos ganhos de eficiência pretendidos. Sem um volume mínimo de cargas próprias, o investimento em capacidade portuária dificilmente se justificaria do ponto de vista econômico-financeiro, o que, em última instância, poderia desincentivar investimentos dos armadores em infraestrutura portuária.

5.24. Essa utilização preferencial, contudo, não se confunde com a prática de *self-preferencing* em sentido concorrencialmente problemático. Enquanto a alocação racional de parte das cargas próprias ao terminal integrado visa à viabilização econômica do investimento e à melhoria da eficiência logística, o *self-preferencing* relevante sob a ótica concorrencial pressupõe a adoção de condutas discriminatórias que prejudiquem armadores rivais, tais como a restrição de acesso, a degradação deliberada da qualidade do serviço, a imposição de condições comerciais desvantajosas ou a priorização sistemática que resulte em exclusão efetiva. Os dados observados indicam justamente o oposto: mesmo após internalizarem parcela significativa de suas operações, os armadores verticalizados continuam a compartilhar a infraestrutura com concorrentes em proporção expressiva, preservando a contestabilidade do mercado e a rivalidade entre terminais.

5.25. Nesse sentido, a coexistência entre a utilização preferencial economicamente justificável e a ampla oferta de capacidade a terceiros evidencia que a integração vertical, no caso em análise, tem operado predominantemente como instrumento de eficiência e coordenação logística, e não como mecanismo de exclusão concorrencial. Tal distinção é central para a avaliação antitruste, pois permite separar comportamentos inerentes à lógica econômica da verticalização daqueles que, se presentes, demandariam intervenção regulatória ou concorrencial.

5.26. À luz desse conjunto de evidências empíricas, observa-se que não estão presentes, no mercado relevante em análise, os elementos clássicos de incentivo e capacidade necessários à adoção bem-sucedida de estratégias de fechamento de mercado, conforme a prática decisória do Cade. A diversidade de agentes, a distribuição efetiva das cargas entre múltiplos terminais, a elevada interdependência operacional entre armadores e terminais e a ausência de sinais de exclusão sistemática indicam que a integração vertical, tal como observada, não tem resultado em prejuízos concorrenciais relevantes.

5.27. Dessa forma, a imposição de restrições à participação de armadores no certame não se mostra necessária nem proporcional sob a ótica concorrencial. Ao contrário, tal medida poderia limitar a contestabilidade do arrendamento, reduzir a atratividade do ativo e comprometer ganhos de eficiência associados à coordenação vertical, em descompasso com a atuação técnica da Antaq e com a jurisprudência consolidada em matéria de análise concorrencial no setor portuário.

## 6. DAS CONCLUSÕES

6.1. À luz do conjunto de análises desenvolvidas ao longo desta Nota Técnica, consolida-se uma avaliação concorrencial atualizada acerca do arrendamento do ITJ01, localizado no Porto de Itajaí. O estudo foi elaborado em atendimento ao encaminhamento promovido pela Secretaria Especial de Licitações e Contratos, que indicou a necessidade de reavaliação da análise concorrencial anteriormente realizada, em razão das alterações na modelagem do projeto, do desmembramento do ativo originalmente concebido e do tempo decorrido desde a conclusão do Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP. O exame ora apresentado buscou verificar se essas mudanças, somadas à priorização do projeto no planejamento governamental e a computação dos impactos da entrada em operação do ITJ01 sob contrato de arrendamento temporário, seriam capazes de alterar as conclusões concorrenciais anteriormente alcançadas.

6.2. No tocante à definição do mercado relevante geográfico, a análise adota o teste do monopolista hipotético como arcabouço metodológico, critério já empregado em avaliações concorrenciais recentes no setor portuário, notadamente nos casos do TECON 10, no Porto de Santos, e do SSB-01, no Porto de São Sebastião, conduzindo à delimitação de um mercado que reflete a efetiva área de contestabilidade logística observada na prática. Essa abordagem permitiu identificar um ambiente caracterizado pela presença de múltiplos terminais aptos a disputar cargas de forma efetiva, afastando a noção de mercado cativo ou fechado em torno do ITJ01. Ainda que o recorte metodológico adotado neste estudo apresente diferenças pontuais em relação ao relatório precedente, tais distinções não alteram o diagnóstico concorrencial de fundo, como se demonstra a seguir.

6.3. É, sobretudo, no plano da análise horizontal que se concentram os principais fundamentos conclusivos desta Nota Técnica. Em uma primeira etapa, a avaliação retrospectiva da movimentação de contêineres evidencia um mercado marcado por crescimento consistente da demanda, elevada substituíbilidade entre os terminais e intensa rivalidade competitiva. Observa-se alternância recorrente de participações relativas entre operadores, bem como rápida absorção de choques temporários de oferta, o que indica a inexistência de poder de mercado duradouro e a presença de mecanismos competitivos eficazes. Esses elementos empíricos demonstram que exportadores, importadores e armadores dispõem de alternativas logísticas suficientes para disciplinar o comportamento dos operadores portuários.

6.4. Na segunda etapa, a análise prospectiva de concentração horizontal, conduzida a partir do cálculo do Índice Herfindahl-Hirschman para o cenário base de 2025 e para os horizontes projetados de 2028, 2034 e 2037, reforça esse diagnóstico. Ainda que os níveis de concentração se elevem em relação ao cenário-base de novo entrante, tais incrementos decorrem da soma aritmética de participações em um mercado em expansão e permanecem compatíveis com mercados moderadamente concentrados, segundo os parâmetros usualmente adotados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Em nenhum dos cenários analisados se verifica eliminação de concorrentes, fechamento estrutural do mercado ou redução substancial da pressão competitiva, permanecendo atuantes múltiplos operadores de grande escala com capacidade efetiva de disputar cargas.

6.5. Assim, embora a vitória de um novo entrante represente, em abstrato, o arranjo mais favorável sob a ótica concorrencial, a evidência empírica produzida tanto na análise retrospectiva quanto na prospectiva não sustenta a imposição de restrições *ex ante* à participação de operadores incumbentes no certame do ITJ01. Sob a ótica estritamente horizontal, não se identifica fundamento concorrencial para limitar a participação de agentes já estabelecidos, sendo recomendável a adoção de modelo licitatório aberto, não discriminatório e orientado à maximização da competição pelo mercado.

6.6. A análise vertical, por sua vez, complementa esse diagnóstico ao demonstrar que a integração entre armadores e terminais portuários constitui característica estrutural do setor de transporte marítimo de contêineres, associada a ganhos de eficiência, previsibilidade de investimentos e coordenação logística. Os dados de atracações e de movimentação efetiva de cargas indicam que os terminais verticalizados continuam atendendo armadores terceiros e que a maior utilização do terminal próprio pelo armador integrado decorre de racionalidade econômica legítima, não se confundindo com práticas excludentes ou estratégias de fechamento de mercado. A coexistência de terminais independentes e verticalizados, controlados por grupos distintos e concorrentes entre si, atua como importante fator disciplinador, mitigando riscos concorrenciais potenciais.

6.7. Consideradas em conjunto, as evidências reunidas nesta Nota Técnica conduzem a conclusões convergentes com aquelas alcançadas no Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP. Ambos — aplicando ferramentas analíticas consistentes e observando diferentes momentos do ciclo de mercado — chegam ao mesmo resultado fundamental: não se identifica probabilidade relevante de ocorrência de fechamento de mercado, abuso de posição dominante ou exercício de poder de mercado que justifique a imposição de limitações à participação de incumbentes no leilão do ITJ01. Dessa forma, conclui-se que a adoção de um modelo licitatório aberto, não discriminatório e orientado à maximização da competição pelo mercado permanece como a alternativa mais adequada sob a ótica concorrencial.

[1] <https://www.portonave.com.br/pt/todas-as-noticias/investimentos-da-portonave-na-modernizacao-do-cais-e-em-novos-equipamentos-chegam-a-rusd-2-bilhoes>

JOÃO PAULO SOARES COELHO

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

RODRIGO GUIMARÃES TRAJANO

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Guimarães Trajano, Agente Público**, em 02/03/2026, às 17:07, 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 **João Paulo Soares Coelho, Agente Público**, em 02/03/2026, às 17:34, 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 **2800545** e o código CRC **F5324C0E**.