



ANÁLISE CONCORRENCIAL: TERMINAIS DE USO PRIVADO VIS-À-VIS TERMINAIS ARRENDADOS

**AGENDA
PLURIANUAL DE
ESTUDOS 2021-2024**

**Superintendência de
Desempenho, Desenvolvimento
e Sustentabilidade (SDS)**

**Gerência de
Desenvolvimento e Estudos
(GDE)**



República Federativa do Brasil
Jair Bolsonaro
Presidente da República

Ministério da Infraestrutura
Marcelo Sampaio Cunha Filho
Ministro da Infraestrutura

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ

Diretoria Colegiada

Eduardo Nery Machado Filho
Diretor-Geral

Alber Furtado de Vasconcelos Neto
Diretor

Caio César Farias Leôncio
Diretor

Flávia Morais Takafashi
Diretora

Wilson Lima Filho
Diretor

©2022 – Antaq

SEPN Quadra 514, Conjunto "E", Edifício ANTAQ, SDS, 3º andar, 55 61 20296764

CEP: 70760-545, Brasília – DF

sds@antag.gov.br

gde@antag.gov.br

Permitida a reprodução parcial sem fins lucrativos, por qualquer meio, se citada a fonte.

Equipe técnica:

Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS)

José Renato Ribas Fialho – Superintendente

Gerência de Desenvolvimento e Estudos (GDE)

José Gonçalves Moreira Neto – Gerente

Equipe Técnica

Ana Paula Harumi Higa

Carlos Eduardo Pini Leitão

Wesley Alves Mesquita

Diagramação: José Antonio Machado do Nascimento

A265a

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Brasil).

Análise concorrencial: terminais de uso privado vis-à-vis terminais arrendados / Agência Nacional de Transportes Aquaviários. -- Brasília: ANTAQ, 2022.

92p.:il. (Agenda Plurianual de Estudos 2021-2024, Ciclo de estudos 2022).

1. Análise Concorrencial. 2. Terminal de Uso Privado (TUP). 3. Terminais Arrendados. I. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Brasil). II. Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS). III. Gerência de Desenvolvimento e Estudos (GDE).

CDD: 387.5



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

**Análise concorrencial:
terminais de uso privado vis-
à-vis terminais arrendados**

**AGENDA PLURIANUAL DE
ESTUDOS
2021-2024**

Brasília

2022

Lista de figuras

Figura 1: Ro Ro caboclo.....	67
Figura 2: Semirreboque Baú	67

Lista de gráficos

Gráfico 1: Quantidade de Instalações Portuárias de Uso Privado Autorizadas por Ano.30	
Gráfico 2: Autorizações de Terminais de Uso Privado – Acumulado ao Longo dos Anos	31
Gráfico 3: Terminais de Uso Privado autorizados entre 2013 e 2021 por serviço prestado ou perfil de carga	33
Gráfico 4: Movimentação portuária no Brasil, em 2021, em tonelada	35
Gráfico 5: Número de TUPs com movimentação no Estatístico Aquaviário em 2021	35
Gráfico 6: Evolução da Participação de Mercado na Movimentação de Contêiner....	47
Gráfico 7: Evolução da Participação de Mercado na Movimentação de Carga Geral	48
Gráfico 8: Evolução da Participação de Mercado na Movimentação de Granel Líquido e Gasoso.....	49
Gráfico 9: Evolução da Participação de Mercado na Movimentação de Granel Sólido Agrícola	50
Gráfico 10: Evolução da Participação de Mercado na Movimentação de Granel Sólido Mineral	50
Gráfico 11: Evolução da consignação média na movimentação de contêiner no Brasil - em TEU.....	53
Gráfico 12: Evolução da prancha média geral na movimentação de contêiner no Brasil - em unidades.....	53
Gráfico 13: Evolução do tempo médio atracado na movimentação de contêiner no Brasil – em horas	54
Gráfico 14: Evolução da consignação média na movimentação de granel líquido e gasoso no Brasil – em toneladas/navio	55
Gráfico 15: Evolução da prancha média geral na movimentação de granel líquido e gasoso no Brasil – em toneladas/hora	55
Gráfico 16: Evolução do tempo médio atracado na movimentação de granel líquido e gasoso no Brasil – em horas.....	56
Gráfico 17: Evolução da consignação média na movimentação de carga geral no Brasil – em toneladas	56
Gráfico 18: Evolução da prancha média geral na movimentação de carga geral no Brasil – em toneladas/hora.....	57
Gráfico 19: Evolução do tempo médio atracado na movimentação de carga geral no Brasil – em horas	57
Gráfico 20: Evolução da consignação média na movimentação de granel sólido mineral no Brasil – em toneladas.....	58
Gráfico 21: Evolução prancha média geral na movimentação de granel sólido mineral no Brasil – em toneladas/hora.....	58
Gráfico 22: Evolução do tempo médio atracado na movimentação de granel sólido mineral no Brasil – em horas.....	59
Gráfico 23: Evolução da consignação média na movimentação de granel sólido agrícola no Brasil – em toneladas	60
Gráfico 24: Evolução da prancha média geral na movimentação de granel sólido agrícola no Brasil – em toneladas/hora.....	60

Gráfico 25: Evolução do tempo médio atracado na movimentação de granel sólido agrícola no Brasil – em horas	61
Gráfico 26: Movimentação de Granéis Sólidos Agrícolas por Terminal no Município de Porto Velho, em toneladas	64
Gráfico 27: Evolução acumulativa da movimentação portuária de carga geral no Município de Belém, em toneladas.....	69
Gráfico 28: Evolução da movimentação de contêineres em Itajaí/Navegantes – em TEU	74
Gráfico 29: Evolução do Market Share na movimentação de contêineres em Itajaí/Navegantes – em TEU	74
Gráfico 30: Evolução do preço da armazenagem na importação 1º Período - mínimo por dia – Itajaí Portonave	77
Gráfico 31: Evolução na movimentação de contêineres em Santos/Guarujá – em TEU	79
Gráfico 32: Evolução do Market Share movimentação de contêineres em Santos/Guarujá – em TEU.....	79
Gráfico 33: Evolução do preço da armazenagem na importação 1º Período - mínimo por dia – Porto de Santos e DP World	82

Lista de tabelas

Tabela 1: Terminais de Uso Privado Autorizados entre 2013 e 2021 por Unidade da Federação	34
Tabela 2: TUPs por perfil de carga movimentada, em 2021*	36
Tabela 3: TUPs Outorgados após 2013, por perfil de carga movimentado em 2021*	37
Tabela 4: Movimentação dos TUPs por data de outorga, em 2021*	38
Tabela 5: Quantidade de Contratos nos Portos Organizados do Brasil	39
Tabela 6: Terminais em Portos Organizados, por perfil de carga*, em 2021	39
Tabela 7: Evolução da Movimentação Portuária de Granéis Sólidos Agrícolas no Município de Porto Velho, em toneladas	63
Tabela 8: Participação de Mercado dos Terminais Privados e do Porto Organizado na Movimentação de Granel Sólido Agrícola no Município de Porto Velho (%)	64
Tabela 9: Indicadores de produtividade na movimentação de granel sólido agrícola em Porto Velho/RO	66
Tabela 10: Evolução da movimentação portuária de carga geral no Município de Belém, em toneladas.....	68
Tabela 11: Participação em Mercado por Terminal que Movimenta Carga Geral no Município de Belém.....	69
Tabela 12: Indicadores de produtividade na movimentação de carga geral em Bélem/PA.....	71
Tabela 13: Evolução da movimentação de contêineres em Itajaí/Navegantes – em TEU	73
Tabela 14: Indicadores de produtividade na movimentação de contêineres em Itajaí/Navegantes	75
Tabela 15: Evolução dos preços dos principais serviços em terminais de contêiner – Itajaí e Portonave.....	76
Tabela 16: Evolução na movimentação de contêineres em Santos/Guarujá – em TEU .	78
Tabela 17: Indicadores de produtividade na movimentação de contêineres em Santos	80
Tabela 18: Evolução dos preços dos principais serviços em terminais de contêiner – Porto de Santos e DP World	81

Sumário

Lista de figuras	4
Lista de gráficos	4
Lista de tabelas	5
1. Introdução.....	8
1.1. Definição do Problema	10
1.2. Objetivo do Estudo	12
2. Metodologia.....	13
2.1. Metodologia: autorizações.....	13
2.2. Metodologia: cruzamento de dados	14
3. Marco Regulatório do Setor Portuário Brasileiro	15
3.1. Anteriormente à “Lei de Modernização dos Portos”	16
3.2. A “Lei de Modernização dos Portos”: a Lei nº 8.630/1993	20
3.2.1. Da edição da Lei de Modernização dos Portos ao início de funcionamento da Antaq	21
3.2.2. Da reestruturação do Transporte Aquaviário pela Lei nº 10.233, de 2001, à edição do Decreto nº 6.620, de 2008	21
3.2.3. Sob as políticas e diretrizes expedidas pela Secretaria Especial de Portos, definidas no Decreto nº 6.620, de 2008, à edição da Medida Provisória nº 595, de 2012	22
3.3. A “Nova Lei dos Portos”: a Lei nº 12.815/2013.....	25
3.4. Configuração atual do marco regulatório de exploração portuária.....	27
4. Impactos da “Nova Lei dos Portos” no Setor Portuário Brasileiro	30
4.1. Levantamento e Caracterização dos TUPs autorizados a partir da Lei nº 12.815/2013	30
4.1.1. Análise da Movimentação dos TUPs Autorizados a partir da Lei nº 12.815/13	34
4.2. Instalações portuárias arrendadas.....	38
5. Aspectos teóricos sobre concorrência portuária	39
6. Comparativo entre instalações portuárias privadas e instalações portuárias localizadas nos portos organizados	46

6.1. Participação de mercado dos terminais privados e terminais dentro dos portos organizados	46
6.2. Comparativo dos indicadores portuários dos terminais privados e localizados dentro dos portos organizados.....	51
6.3. Comparativo entre a movimentação dos terminais privados e dos terminais em portos organizados, por perfil de carga e localizados no mesmo município	61
6.3.1. Granel Sólido Agrícola: Município de Porto Velho/RO	62
6.3.2. Carga Geral: Município de Belém/PA.....	67
6.3.3. Contêiner - Portonave e Itajaí	72
6.3.4. Contêiner – Santos (BTP, DP World, Ecoporto, Santos Brasil) 77	
7. Conclusões	83
8. Referências.....	88
9. Apêndices.....	91
9.1. Apêndice I – Indicadores de tempos médios para terminais privados e portos organizados.....	91

1. Introdução

O contexto em que se desenvolve esta análise concorrencial da implantação das instalações portuárias autorizadas frente aos terminais portuários arrendados é o de incentivo à participação do setor privado nos modelos de exploração portuária previstos na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, que altera disposições instituídas pela Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, denominada “Lei de modernização dos portos”, caracterizada por ter aberto a operação portuária nos portos organizados a entes privados – o operador portuário e o titular de contrato de arrendamento de instalação localizada dentro dos limites da área do porto organizado –, cindindo o modelo prevalecente até então, predominantemente estatista, cujo acompanhamento desde a edição do Decreto Imperial nº 1.746, de 13 de outubro de 1869¹, identifica um histórico de alternância de modelos de exploração público e privado.

Grosso modo, esse acompanhamento remete aos modelos de exploração dos portos que, nas derradeiras décadas do período imperial e na Primeira República (1889 a 1930), oscilaram entre privatizações e estatizações, com diferentes desfechos nas principais cidades-porto. No início de 1934, o Governo Federal encerrou o ciclo privatista de exploração do porto do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 23.869, de 12 de fevereiro, que autorizava o órgão dos portos e navegação a explorar diretamente o porto do Rio – segundo um modelo também adotado na maioria dos estados portuários do país em que o Estado assumia o completo controle da gestão e operação das atividades portuárias –, protagonizado pela autarquia Administração do Porto do Rio de Janeiro (APRJ), criada pela Lei nº 190, de 16 de janeiro de 1936 e extinta pelo decreto-lei nº 256, de 28 de fevereiro de 1967, que criou em seu lugar a Companhia Docas do Rio de Janeiro, sob a supervisão do Ministério dos Transportes por meio do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis.

Por outro lado, em 1888, buscando desenvolver as estruturas portuárias da cidade de Santos, o governo brasileiro realizou uma concorrência para

¹ Autorizou o Governo a contratar a construção, nos diferentes portos do Império, de docas e armazéns para carga, descarga, e guarda e conservação das mercadorias de importação e exportação e é considerada a primeira legislação específica acerca dos modelos de gestão dos portos brasileiros, nele tratada como uma concessão do serviço público, realizada através de concorrência pública da qual poderiam participar capitalistas estrangeiros desde que associados a brasileiros.

exploração do porto, por 90 anos², e em 7 de novembro de 1890, foi assinado o Termo de Concessão, com a criação da Companhia Docas de Santos (CDS), que até 8 de novembro de 1980 exerceu a administração portuária, a qual retornou para o Governo Federal, por meio da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), que se equiparou às demais administrações portuárias contemporâneas como detentora do monopólio das operações portuárias no porto organizado, até o advento do marco regulatório instituído pela Lei nº 8.630, de 1993.

Na outra vertente da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, objeto da análise comparativa que constitui o cerne deste estudo, situam-se os terminais de uso privado³ (TUP), conceituados na Lei nº 12.815, de 2013, como “instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado” (art. 2º, IV), sob cuja égide movimentam e/ou armazenam cargas próprias e/ou de terceiros, desde então livres da restrição ordenada pela Lei nº 8.630, de 1993, que limitava a exploração de instalação portuária de uso público à área do porto organizado, e estabelecia duas modalidades de exploração de instalação de uso privativo para movimentação e armazenagem de carga: exclusivo, para movimentação de carga própria, e misto, para movimentação de carga própria e de terceiros, de forma subsidiária e eventual. Este entendimento estava consubstanciado nos termos do Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008, que, entre outras finalidades precípuas apresentadas na sua ementa, disciplinou o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas:

Art. 35. As instalações portuárias de uso privativo destinam-se à realização das seguintes atividades portuárias:

- I - movimentação de carga própria, em terminal portuário de uso exclusivo;
- II - movimentação preponderante de carga própria e, em caráter subsidiário e eventual, de terceiros, em terminal portuário de uso misto; e
- (...)

² A concorrência veio a ser ganha por José Pinto de Oliveira, Cândido Gaffrée, Eduardo Palacin Guinle, João Gomes Ribeiro de Aguiar, Alfredo Camilo Valdetaro, Benedito Antônio da Silva e Barros e Braga & Cia. Em 1892 foram concluídas as obras dos primeiros 260 metros de cais, com a inauguração, em 2 de fevereiro, do primeiro trecho de Porto Organizado do País, com a atracação do navio inglês Nasmith.

³ Na dicção da Lei nº 8.630, de 1993, terminal de uso privativo.

O estado atual de exploração das instalações portuárias localizadas dentro da área do porto organizado, arrendadas, e daquelas fora da área do porto organizado, mediante autorização formalizada por meio da celebração de contrato de adesão, regulamentada pelo Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013 (alterado pelo Decreto nº 9.048, de 10 de maio de 2017, e pelo Decreto nº 10.672 de 12 de abril de 2021), cujas disposições, com fulcro na Lei nº 12.815, de 2013 (alterada pela Lei nº 14.047, de 24 de agosto de 2020), contemplam os aspectos essenciais que contrapõem, concorrencialmente, os TUP aos terminais arrendados que são bens públicos explorados por entes privados.

1.1. Definição do Problema

A Lei nº 12.815, de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 8.033, de 2013 (alterado pelo Decreto nº 9.048, de 2017, e mais recentemente pelo Decreto nº 10.672, de 2021), conforma o atual marco regulatório do setor portuário. A referida lei permitiu que terminais de uso privado passassem a movimentar, além de carga própria, carga de terceiros irrestritamente, visando a promover maior concorrência e fomentar a modernização do setor portuário brasileiro, dentre outros objetivos.

Na esteira da Lei e de seu decreto regulamentador, a Antaq é órgão responsável pela análise e instrução das solicitações de autorização de exploração de terminais de uso privado e assina como interveniente⁴ os contratos de adesão firmados entre a União e os agentes privados. Nesse sentido, desde a edição da Lei 12.815/2013, a Agência tem se pautado na política pública de expansão da infraestrutura portuária visando a aumento da oferta de serviços e da concorrência no setor

Além das exigências documentais exigidas do decreto regulamentador, e das chamadas públicas para dar publicidade a outros interessados em explorar determinada área, uma das etapas prévias ao processo de autorização prevê a denominada análise de viabilidade locacional⁵, cujo intuito é atestar que a implantação de um terminal de uso privado não afetará a operação portuária

⁴ Em conjunto como o Poder Concedente – inicialmente o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e, na sequência, o Ministério da Infraestrutura.

⁵ Inicialmente a cargo do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e posteriormente delegada à Antaq por intermédio do Decreto 9.048, de 2017.

de outras instalações portuárias, públicas ou privadas, localizadas na mesma região da solicitação da autorização. No entanto, tal procedimento atualmente não considera qualquer análise de impacto concorrencial em seu escopo.

A permissão da Lei de Modernização dos Portos para que terminais de uso privativo movimentassem cargas de terceiros, não obstante tenha aumentado a viabilidade dos investimentos privados no setor, desenhou um cenário de conflitos de interesses entre os operadores de terminais arrendados e de terminais de uso privativo, residindo um dos focos das desavenças no difícil equilíbrio entre carga própria e carga de terceiros como elemento definidor da potência de um terminal de uso privativo misto apto a operar carga de terceiros e disputar quinhão do mercado com os terminais localizados dentro da área do porto organizado.

O novo marco regulatório da exploração dos serviços portuários, instituído pela Lei nº 12.815, de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 8.033, de 2013, recentemente alterada pelo Decreto nº 10.672, de 2021, ao franquear a movimentação de cargas próprias e de terceiros nos TUPs, sem as restrições que, durante os vinte anos de vigência da Lei de Modernização dos Portos, tolhiam a concorrência entre instalações portuárias autorizadas e arrendadas, aguçou a disputa entre as partes pelo atendimento à exportação e importação de mercadorias, de maneira geral e sobretudo aquelas acondicionadas em contêineres.

Nesse contexto, considerando que os terminais de uso privado e os terminais portuários arrendados operam sob regras distintas, logo surgiram questionamentos se as autorizações de terminais privados não estariam sendo concedidas em excesso ou se a coexistência com um terminal privado não poderia comprometer a licitação de um terminal portuário arrendado ou mesmo ensejar uma revisão de equilíbrio econômico-financeiro de um arrendamento já licitado.

Assim, é importante compreender o papel que terminais de uso privado têm no mercado portuário e os impactos concorrenciais que a alteração promovida pela Lei nº 12.815/13 produziu no setor, mediante a seleção, como objeto precípua do estudo, de TUPs autorizados a partir da edição da Nova Lei dos

Portos e terminais arrendados situados na mesma cidade-porto ou área de influência/hinterlândia dessas instalações portuárias – sujeitos, portanto, a condições equiparáveis sob critérios de funcionalidade e geográficos –, cujos elementos que os distingam derivem do arcabouço jurídico-legal e normativo que rege a atividade econômica, determinantes dos respectivos processos de outorga, implantação e controle das operações portuárias, de forma a refletir a necessidade de aprofundamento de análises concorrenciais por parte da Agência no momento da análise de solicitações de novas autorizações.

1.2. Objetivo do Estudo

O objetivo deste estudo é analisar o impacto produzido pelas autorizações de terminais de uso privado a partir da mudança do marco regulatório do setor portuário, com a edição da Lei nº 12.815/13, e se a coexistência desses dois tipos de exploração portuária gera problemas no mercado portuário, de que natureza e com quais implicações concorrenciais.

Obviamente, a implantação de um novo terminal em um mercado relevante em que já há outras instalações portuárias, sejam públicas ou privadas, vai apresentar algum impacto concorrencial. No entanto, isso só deve ser objeto de preocupação da Antaq caso haja alguma infração econômica ou o mercado se torne menos eficiente em decorrência da nova autorização.

A principal pergunta levantada pelo estudo é sobre quais foram os impactos produzidos pelas autorizações de instalações portuárias privadas no mercado portuário, após a edição da Lei nº 12.815/13.

Com esse propósito, foram elaboradas questões visando a nortear o desenvolvimento do estudo:

- a) Quantas autorizações foram concedidas a partir da edição da Lei nº 12.815/13?
- b) Quantas autorizações haviam sido concedidas até a edição da Lei nº 12.815/13?
- c) As “novas” autorizações são para movimentação de que perfil de carga?
- d) Onde estão localizados estes terminais?
- e) Quando entraram em operação?

- f) Quem são os proprietários?
- g) Os TUPs constituem elo de cadeia logística de algum produto? Qual?
- h) Os TUPs constituem elo de alguma cadeia logística de transporte?
- i) Na região onde se localiza o TUP há terminal arrendado concorrente?
- j) Neste mercado/hinterlândia, é possível observar algum impacto sobre o volume movimentado pelo terminal arrendado e o TUP (participação de mercado)?
- k) Há informações sobre a demanda por serviços portuários no mercado/hinterlândia onde os TUPs se instalaram?
- l) As instalações dos TUPs produziram alteração nos corredores logísticos utilizados?

2. Metodologia

2.1. Metodologia: autorizações

Os dados e informações sobre autorizações de instalações portuárias foram extraídos do Painel de Instalações Privadas (ANTAQ, [2022 a]). Foram selecionadas as autorizações para terminal de uso privado no período de 2013 a dezembro de 2021.

Os dados registrados no sistema Corporativo da Antaq trazem a classificação dos terminais de uso privado autorizados em quatro categorias por perfil de carga: carga containerizada, carga geral, granel sólido e granel líquido/gasoso.

Considerando que alguns terminais de uso privado não traziam a citada classificação por perfil de carga, todos os contratos de adesão dos terminais de uso privados autorizados entre 2013 e 2021 foram consultados e alguns terminais tiveram sua classificação alterada, tendo como referência dados contidos nos contratos de adesão, informações do site da empresa, bem como consultas realizadas ao Estatístico Aquaviário (ANTAQ, [2022 b])

Nessa direção, os terminais de uso privado foram classificados em oito categorias considerando serviço prestado ou perfil de carga movimentada: apoio marítimo; estaleiro; carga containerizada; carga geral; complexo portuário; granel sólido; granel líquido/gasoso e multiperfil. Consideramos terminais multiperfis como sendo aqueles autorizados a operar mais de um perfil de carga e como complexo portuário aquele que, além da operação de

diferentes tipos de carga, também agrega uma indústria ou mesmo um polo industrial em sua área adjacente.

Além disso, considerando as informações que constam nos respectivos contratos de adesão, no banco de dados do sistema corporativo da Antaq, em sites da empresa ou do grupo empresarial a que pertence e em jornais ou sites de notícia, os terminais de uso privado foram classificados em terminais que movimentam carga própria ou carga de terceiros.

2.2. Metodologia: cruzamento de dados

A principal fonte de dados utilizada para o desenvolvimento deste trabalho foi o Estatístico Aquaviário da Antaq, nele estão compiladas as informações sobre as cargas transportadas, tempo de atracação, acordos bilaterais, dados da frota, dados de afretamento, indicadores de desempenho, entre outras. Os portos organizados e as instalações privadas (terminais de uso privado - TUP) têm a obrigação legal de enviar os dados de movimentação portuária para a Agência.

Para o cruzamento dos dados de movimentação portuária dos terminais portuários (TUPs e terminais arrendados em portos organizados) foi considerado o período de janeiro de 2010 a dezembro 2021, o município de localização dos terminais e os seguintes perfis de carga:

- Granel Sólido Agrícola – exemplo: soja, milho, trigo, fertilizantes;
- Graneis Sólidos Minerais - exemplo: minério de ferro, sal, bauxita;
- Granel Líquido e Gasoso;
- Carga Geral;
- Carga Containerizada;

Após o cruzamento dos dados, analisou-se a tendência da movimentação portuária das instalações localizadas nos portos organizados. Assim, os casos nos quais tais terminais portuários apresentaram uma tendência de queda na movimentação após o início da operação de terminais de uso privado, indicando uma alteração no quadro concorrencial, foram destacados para um exame mais aprofundado.

Para o desenvolvimento deste estudo também foram utilizadas informações do Painel de Instalações Privadas (ANTAQ, [2022 a]) e do Painel de Portos Públicos

(ANTAQ, [2022 c]), ambos podem ser acessados no portal da Agência, nesses painéis são registrados os dados das outorgas dos terminais portuários.

O histórico de preços máximos praticados pelos terminais de contêiner foi extraído das tabelas enviadas anualmente para Antaq, essas tabelas também são publicadas nos portais dos terminais. Os preços expostos no capítulo que trata dos estudos de caso, correspondem a importação de 1 contêiner de 20 pés (1 TEU).

Com base na pesquisa bibliográfica e no Acórdão nº 79 (ANTAQ, [2022 d]), foram selecionados os seguintes indicadores de desempenho portuário:

- Consignação Média;
- Prancha Média Geral; e
- Tempo Médio Atracado.

Estes indicadores são apresentados no tópico dedicado ao cálculo dos indicadores portuários e foram calculados de 2010 até 2021 por perfil de carga.

3. Marco Regulatório do Setor Portuário Brasileiro

Com o propósito de melhor compreender os efeitos da Lei nº 12.815/2013, sob a ótica da análise concorrencial da implantação das instalações portuárias autorizadas frente aos terminais portuários arrendados, foram considerados três períodos no exame das bases das condições atuais de funcionamento do sistema portuário brasileiro: o período anterior à edição da Lei nº 8.630, de 1993, denominada “Lei de modernização dos portos”; o período de vigência dessa lei, desde 25 de fevereiro de 1993 até a edição da Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012, que a revogou e converteu-se na Lei nº 12.815/13, de 5 de junho de 2013; e, obviamente, a situação vigente desde então, que demarca o arcabouço jurídico-legal e normativo que rege as relações econômicas e operacionais entre os entes responsáveis pela prestação dos serviços portuários que conformam o objeto deste estudo.

Adotamos a década de 1930 como marco temporal inicial do primeiro desses períodos, que perpassa seis décadas de diferentes situações historicamente determinadas. Interessa aqui diferenciá-las pela evolução cronológica da legislação de regência dos serviços portuários e dos órgãos e entidades públicas que exercem o poder concedente ou exploram direta ou

indiretamente portos, terminais e demais instalações portuárias públicas ou privadas. Nos demais dois períodos, contemporâneos à Constituição Federal de 1988, a regulação do setor portuário vem se desenvolvendo sob sua égide, segundo as leis específicas de exploração dos portos e das instalações portuárias que demarcam esses períodos⁶, e o primado das leis gerais de concessões⁷ e, subsidiariamente, de licitações e contratos⁸.

3.1. Anteriormente à “Lei de Modernização dos Portos”

Considera-se a edição do Decreto nº 20.933, de 13 de janeiro de 1932, como evento inaugural da cronologia a que se remete a evolução jurídico-normativa do setor portuário descrita a título de introdução deste estudo. O indigitado decreto, de 1932, aprovou o regulamento do Departamento Nacional de Portos e Navegação, órgão da administração direta subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, instituído com as competências enunciadas no seu art. 1º, abaixo transcrito:

Art. 1º Ao Departamento Nacional de Portos e Navegação, diretamente subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, compete:

- a) estudar, projetar, executar ou fiscalizar as obras de melhoramento dos portos e das vias navegáveis do país;
- b) estudar, realizar ou fiscalizar o balizamento dos portos e seus canais de acesso e das vias de navegação interior;
- c) organizar, executar ou fiscalizar a conservação e a exploração comercial das vias navegáveis e dos portos melhorados;
- d) estudar, organizar e fiscalizar a navegação mercante marítima, a interior e a interna dos portos;
- e) organizar as estatísticas do tráfego dos portos, das vias navegáveis e da navegação mercante;
- f) coordenar todos os elementos informativos sobre melhoramento de portos e vias navegáveis, sobre a construção naval, na parte relativa à navegação mercante, e sobre a exploração comercial dos portos, das vias navegáveis e da navegação marítima, interior e interna dos portos.

⁶ respectivamente a Lei nº 8.630, de 1993, e a Lei nº 12.815, de 2013.

⁷ Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

⁸ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Posteriormente, já no período do Estado Novo⁹, o Decreto-Lei nº 6.166, de 31 de dezembro de 1943, dispôs sobre a reorganização do Departamento Nacional de Portos e Navegação (DNPN), que passou a denominar-se Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (DNPRC), o qual não inovou significativamente em relação ao seu predecessor no que concerne às competências, porém estruturou-se em divisões e seções com finalidades específicas de natureza técnico-administrativa, e em 19 distritos de fiscalização com abrangência territorial política / geo-hidrográfica e jurisdição em todo o Território Nacional.

A Lei nº 4.213, de 14 de fevereiro de 1963, reorganizou o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais dando-lhe a denominação de Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, constituído como autarquia vinculada ao Ministério da Viação e Obras Públicas, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, técnica e financeira, cujo regimento, aprovado pelo Decreto nº 51.896 de 9 de abril de 1963, estatui, no Capítulo III e no Capítulo IV, respectivamente finalidades e competências / atribuições mais amplas que as possibilitadas pelos órgãos da administração direta que o precederam, *in verbis*:

CAPÍTULO III

Das finalidades

Art. 4º. O D.N.P.V.N. tem por finalidades:

- I - superintender, coordenar, fiscalizar e executar obras, serviços e atividades portuárias do País e de suas vias navegáveis, na forma prevista neste Regimento e na legislação vigente;
- II - elaborar e fazer executar o Plano Portuário Nacional;
- III - realizar, em caráter supletivo e especial, melhoramentos em locais ou regiões, desde que os mesmos concorram para o desenvolvimento do sistema hidroviário nacional;
- IV - estabelecer uma política agressiva, efetiva e pioneira, com vista ao desenvolvimento do transporte hidroviário.

CAPÍTULO IV

Da competência e atribuições

Art. 5º. Ao D.N.P.V.N. compete:

- I - superintender, orientar, controlar e fiscalizar a política de portos e vias navegáveis da União;
- II - exercer todas as atividades que couberem à administração federal no setor de portos e vias navegáveis, no âmbito da viação e obras públicas;
- III - estudar, planejar, projetar, programar, orientar, superintender, promover e executar ou fiscalizar obras e serviços

⁹ Regime instaurado por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, vigorou até 29 de outubro de 1945.

de melhoria ou desenvolvimento dos portos e vias navegáveis e de recuperação de áreas que interessem aos mesmos;

IV - cooperar com outros órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e autárquica, para a realização de obras e serviços que digam respeito a portos e vias navegáveis, e correlatos;

V - supervisionar e fiscalizar a exploração dos portos a cargo da União e de concessionários;

VI - administrar os portos que vierem a ser incorporados ao D.N.P.V.N., desde a incorporação e até que seja estruturada a organização definitiva para os mesmos;

VII - supervisionar e fiscalizar os portos não organizados, qualquer que seja a forma de utilização de embarcadouro;

VIII - administrar e explorar as vias navegáveis que forem por ele criadas, melhoradas ou conservadas;

IX - propor alterações no Plano Nacional de Viação, no setor de portos e vias navegáveis;

X - manter atualizado o Plano Portuário Nacional instituído por lei;

XI - promover desapropriação de bens necessários à consecução de suas finalidades;

XII - elaborar seu orçamento geral e os programas anuais de trabalho;

XIII - propor ao Governo a representação do País em congressos internacionais de portos e vias navegáveis, bem como promover, patrocinar ou auxiliar os congressos nacionais ou os internacionais que se realizem no País;

XIV - aprovar projetos e fixar gabarito das obras de arte especiais que devam ser construídos por quaisquer entidades públicas ou privadas, sobre vias navegáveis ou não, ouvidas as autoridades navais e portuárias;

XV - promover a retirada de casos ou outros objetos submersos que obstruam ou impeçam a navegação nos portos e vias navegáveis, e decidir sobre a disposição dos salvados;

XVI - examinar da oportunidade e conveniência da implantação dos regimes do porto zona e entreposto francos;

XVII - estruturar, em autarquias federais, nos moldes previstos em lei, se não for adotada outra forma para a sua administração, os portos que vierem a ser organizados e os portos atualmente sob o regime de concessão, se estes vierem a ser incorporados ao D.N.P.V.N.;

XVIII - participar de sociedades de economia mista como representante da União, na exploração comercial de portos e execução de serviços de dragagem, observada a legislação vigente;

XIX - Exercer quaisquer outras atividades tendentes ao desenvolvimento dos portos e vias navegáveis;

XX - estimular e promover pesquisas sobre assuntos portuários e vias navegáveis, através de órgãos próprios e também em convênios com Universidades ou centros técnicos interessados nos mesmos;

XXI - promover o aperfeiçoamento do pessoal técnico e administrativo do D.N.P.V.N., no País e no exterior;

XXII - exercer quaisquer outras atribuições relacionadas com portos e vias navegáveis, não previstas neste Regimento.

Em 1967, por força do Decreto-Lei nº 200, que versou sobre a organização da Administração Federal, baixado em 25 de fevereiro de 1967, com fulcro no Ato Institucional nº 4¹⁰, foi extinto o Ministério da Viação e Obras Públicas e criado o Ministério dos Transportes, continuando o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis a administrar diretamente alguns portos e a incentivar a constituição de empresas para administrar as atividades portuárias, originando as atuais companhias docas federais.

Em 1975, a Lei nº 6.222, de 10 de julho de 1975, extingue Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis e autoriza a constituição da Empresa de Portos do Brasil S.A., Portobrás, "holding" vinculada ao Ministério dos Transportes, com a finalidade de supervisionar, orientar, coordenar, controlar e fiscalizar as atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores. Na ocasião, as vias navegáveis interiores ficaram, provisoriamente, inseridas na estrutura da Portobrás, até que uma entidade dedicada fosse instituída.

Em 1990, portanto já sob o ordenamento jurídico-político vigente desde a promulgação da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, no bojo da reorganização dos Ministérios da República, a Portobrás foi extinta pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e, por força do Decreto nº 99.244 de 10 de maio de 1990, o setor de transporte, no âmbito federal, ficou subordinado ao Ministério da Infraestrutura. Em consequência, foram criados a Secretaria Nacional de Transportes e o Departamento Nacional de Transportes Aquaviários, que passaram a administrar os portos, as hidrovias e a navegação, reunificando essas atividades, na administração direta federal.

A partir da Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992, o Ministério da Infraestrutura foi transformado no Ministério dos Transportes e Comunicações, continuando a Secretaria Nacional de Transportes e o Departamento Nacional de Transportes Aquaviários responsáveis pela administração dos portos, das hidrovias e da navegação. No mesmo ano, a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992,

¹⁰ O Ato Institucional nº 4 (AI-4) foi baixado em 7 de dezembro de 1966 para permitir a reabertura do Congresso Nacional, em recesso decretado pelo Ato Complementar nº 23, de 20 de outubro de 1966, que também autorizou o Presidente da República a baixar decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição. O objetivo da abertura foi permitir a aprovação da constituição que viria a ser outorgada em 24 de janeiro de 1967, para entrar em vigor no dia 15 de março de 1967.

restabelece o Ministério dos Transportes e, posteriormente, o Decreto nº 731, de 25 de janeiro de 1993, transfere as competências do Departamento Nacional de Transportes Terrestres e do Departamento Nacional de Transportes Aquaviários para a Secretaria de Produção do Ministério dos Transportes.

3.2. A “Lei de Modernização dos Portos”: a Lei nº 8.630/1993

No que concerne ao objetivo deste estudo, a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, criou a figura do operador portuário – a pessoa jurídica pré-qualificada para a execução de operação portuária na área do porto organizado (art. 1º, II) –, assegurou a toda pessoa jurídica interessada o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, sujeito a contrato de arrendamento, celebrado com a União no caso de exploração direta, ou com sua concessionária, sempre através de licitação, quando localizada dentro dos limites da área do porto organizado (art. 4º, I), para uso público, ou a autorização do órgão competente, quando se tratar de terminal de uso privativo, desde que fora da área do porto organizado, ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que situado dentro da área do porto organizado (art. 4º, II), para movimentação exclusivamente de carga própria ou mistos, para movimentação de carga própria e de terceiros.

Desde então, os impactos concorrenciais entre instalações arrendadas na área do porto organizado e os terminais de uso privativo dependem sobretudo do escopo da autorização outorgada aos TUPs, sendo, efetivamente, determinados pela coexistência de arrendamentos portuários e terminais de uso privativo misto situados na mesma cidade-porto ou área de influência / hinterlândia.

No período abrangido pela vigência da Lei nº 8.630, de 1993, registram-se como inflexões relevantes na aplicação de seus dispositivos com efeito sobre a concorrência entre instalações portuárias arrendadas e aquelas autorizadas, os subperíodos: i) da edição da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou a Antaq, até o início do seu funcionamento, regulamentado pelo Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002; ii) desde que a Antaq assumiu a execução da atribuição de celebrar a outorga de autorização de instalação portuária de uso privativo, até a edição do Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008; e iii) sob

as diretrizes definidas nesse instrumento legal, até a edição da Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012, convertida na Lei nº 12.815, de 2013.

3.2.1. Da edição da Lei de Modernização dos Portos ao início de funcionamento da Antaq

O regime da Lei nº 8.630, de 1993, admitia a existência de TUPs exclusivos, dedicados à movimentação de carga própria, e TUPs mistos, para movimentação de carga própria e carga de terceiros. No interregno da edição dessa lei ao início do funcionamento da Antaq, em fevereiro de 2002, a outorga de autorização para a construção, exploração e ampliação dos TUPs se formalizava no instrumento Contrato de Adesão, emitido, no âmbito da Secretaria de Transportes Aquaviários - STA, do Ministério dos Transportes, pelo Departamento de Portos - DP (Contrato de Adesão MT/DP).

3.2.2. Da reestruturação do Transporte Aquaviário pela Lei nº 10.233, de 2001, à edição do Decreto nº 6.620, de 2008

A ordenação dos modos de transporte prevista no art. 178 da Constituição Federal de 1988, instituiu-se, para os transportes aquaviário e terrestre, com a edição da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que, entre outras disposições e providências, criou a Antaq e a ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres.

As atribuições da Antaq referentes à outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de TUPs segundo a legislação de regência vigente no subperíodo indicado neste item do presente estudo, consubstanciaram-se nos termos da norma anexa à Resolução nº 517-Antaq, de 18 de outubro de 2005, segundo a qual a outorga de autorização se formalizava no instrumento Termo de Autorização - TA. No Capítulo das Disposições Finais e Transitórias prevê-se a adequação da titular de terminal portuário de uso privativo, autorizada por contrato de adesão celebrado anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 10.233, de 2001, mediante expedição de novo termo de autorização.

Nesse período, demandou-se intensamente à Antaq a análise de contestação da Administração de portos organizados e entidades representativas de titulares do arrendamento de instalações portuárias – sobretudo aquelas aparelhadas

para movimentação de carga containerizada – suscitada pela indefinição de parâmetros de movimentação de carga de terceiros para caracterização de TUP misto, evidenciada pelas definições constantes do art. 2º da Resolução nº 517-Antaq, de 2005, abaixo transcritas:

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

(...)

II - terminal portuário de uso privativo exclusivo: a instalação, não integrante do patrimônio do porto público, construída ou a ser construída por empresa privada ou entidade pública para a movimentação ou movimentação e armazenagem de carga própria, destinada ou proveniente de transporte aquaviário;

III - terminal portuário de uso privativo misto: a instalação, não integrante do patrimônio do porto público, construída ou a ser construída por empresa privada ou entidade pública para a movimentação ou movimentação e armazenagem, além da carga própria, de carga de terceiros, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, na forma do disposto nesta Norma;

IV - carga própria: a que pertença a pessoa jurídica autorizada ou a pessoa jurídica que seja sua subsidiária integral ou controlada, ou a pessoa jurídica de que a autorizada seja subsidiária integral ou controlada ou, ainda, que pertença a pessoas jurídicas que integrem grupo de sociedades de que a autorizada seja integrante, como controladora ou controlada, na forma do disposto nos arts. 265 a 268 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

(...)

3.2.3. Sob as políticas e diretrizes expedidas pela Secretaria Especial de Portos, definidas no Decreto nº 6.620, de 2008, à edição da Medida Provisória nº 595, de 2012

Criada pela Lei nº 11.518, de 5 de setembro de 2007, a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República - SEP/PR teve como área de atuação a formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres e, especialmente, promover a execução e avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres.

Sua finalidade precípua veio a formalizar-se no Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008, que:

“Dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento

e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências."

A relevância do Decreto nº 6.620, de 2008, no contexto deste estudo, reside nas disposições que avançaram no sentido de objetivar o desenvolvimento do setor portuário estabelecendo conceitos / definições para melhor caracterização das modalidades de instalações portuárias, e formulando diretrizes e procedimentos com a intenção de dirimir conflitos de interesse entre titulares de autorizações e arrendamentos, com foco na movimentação de carga de terceiros nas instalações portuárias de uso privativo.

Nesse contexto, sobressaem as disposições abaixo transcritas:

CAPÍTULO I
DAS DEFINIÇÕES, DAS POLÍTICAS E DAS DIRETRIZES
(...)
Seção I
Das Definições

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:
(...)

IX - Carga Própria - aquela pertencente ao autorizado, a sua controladora ou a sua controlada, que justifique por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária;

X - Carga de Terceiros - aquela compatível com as características técnicas da infraestrutura e da superestrutura do terminal autorizado, tendo as mesmas características de armazenamento e movimentação, e a mesma natureza da carga própria autorizada que justificou técnica e economicamente o pedido de instalação do terminal privativo, e cuja operação seja eventual e subsidiária.

(...)

CAPÍTULO III
DOS ARRENDAMENTOS E DAS AUTORIZAÇÕES DE INSTALAÇÕES
PORTUÁRIAS DE USO PRIVATIVO

(...)

Seção III

Das Autorizações

(...)

Art. 35. As instalações portuárias de uso privativo destinam-se à realização das seguintes atividades portuárias:

I - movimentação de carga própria, em terminal portuário de uso exclusivo;

II - movimentação preponderante de carga própria e, em caráter subsidiário e eventual, de terceiros, em terminal portuário de uso misto; e

(...)

Art. 36. Os requerimentos para autorização de terminais de uso privativo misto ou exclusivo, compatíveis com o plano geral de outorgas, deverão ser formulados à ANTAQ, devidamente

acompanhado da documentação estabelecida na legislação, para análise técnica.

(...)

Art. 37. A autorização para a construção e exploração de instalação portuária de uso privativo será outorgada mediante a celebração de instrumento jurídico denominado contrato de adesão, a ser celebrado com a ANTAQ.

(...)

Art. 38. Os procedimentos para a outorga de autorização para a construção e exploração de instalação portuária de uso privativo misto deverão observar as seguintes exigências:

I - apresentação de declarações, comprovações ou avaliações de movimentação de carga, própria e de terceiros, como parte integrante dos estudos necessários à autorização de instalação portuária de uso privativo misto;

(...)

Parágrafo único. A prestação dos serviços de movimentação de cargas de terceiros, pelo detentor da autorização da construção e exploração de instalação portuária de uso privativo misto, será disciplinada em contratos assinados entre o detentor dessa autorização e o tomador de seus serviços, cujo instrumento é regido, exclusivamente, pela norma do direito privado, sem a participação ou responsabilidade do poder público.

(...)

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

(...)

Art. 49. A ANTAQ deverá, no prazo de cento e oitenta dias, contados da publicação deste Decreto:

I - proceder à adequação das disposições regulatórias referentes aos arrendamentos e às autorizações de instalações portuárias de que tratam este Decreto;

(...)

As diretrizes emanadas da SEP/PR, formalizadas no Decreto nº 6.620, de 2008, desdobraram-se na Resolução nº 1.660-ANTAQ, de 8 de abril de 2010, que revogou a Resolução nº 517-ANTAQ, de 2005, e na norma anexa a ela, para outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de terminal portuário de uso privativo.

Destaquem-se as alterações implementadas na norma em comento, das definições de carga própria e carga de terceiros, e a introdução das definições de operação eventual e operação subsidiária:

(...)

CAPÍTULO II

Das Disposições Preliminares

Art. 2º

Para os efeitos desta norma considera-se:

(...)

IV - carga própria: é a carga pertencente à autorizada, à sua controladora, à sua controlada, ao mesmo grupo econômico ou às empresas consorciadas no empreendimento, cuja movimentação, por si só, justifique, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária objeto da outorga;

V - carga de terceiros: aquela compatível com as características técnicas da infraestrutura e da superestrutura do terminal autorizado, tendo as mesmas características de armazenamento e movimentação, a mesma natureza da carga própria autorizada que justificou técnica e economicamente o pedido de instalação do terminal privativo, conforme §1º deste artigo, e cuja operação seja eventual e subsidiária;

VI - operação eventual: movimentação e armazenagem de cargas de terceiros, realizada por terminais portuários de uso privativo misto, de forma acessória.

VII - operação subsidiária: movimentação e armazenagem de cargas de terceiros, realizada por terminais portuários de uso privativo misto, em regime de complementariedade da carga própria declarada;

(...)

§ 1º Para os fins desta norma, as cargas movimentadas em terminal de uso privativo, exclusivo ou misto, classificam-se, segundo sua natureza, em granéis sólidos, granéis líquidos e carga geral.

(...)

Destaquem-se, também, as disposições normativas não transcritas neste relatório, Da instrução do pedido de autorização (Capítulo III) e Das Obrigações da Autorizada (Capítulo IV).

Não obstante o esforço normativo visando ao aprimoramento do marco regulatório encabeçado pela Lei nº 8.630, de 1993, este exauriu-se na edição da Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012, que além de revogá-la e à Lei nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007, alterou as leis nº 10.233, de 2001, e nº 10.683, de 28 de maio de 2003, garantindo, assim, maiores segurança jurídica e competição no setor, inclusive superando as questões atinentes à contraposição carga própria x carga de terceiros e TUP exclusivo x TUP misto que durante duas décadas interpuseram-se, obstaculizando-o, ao livre desenvolvimento do setor portuário mediante a facilitação do fluxo de investimentos privados em portos terminais e instalações portuárias.

3.3. A “Nova Lei dos Portos”: a Lei nº 12.815/2013

A conversão da Medida Provisória nº 595, de 2012, na Lei nº 12.815/13, de 5 de junho de 2013, consolidou a instauração do novo marco regulatório,

consubstanciado em modelo de exploração dos portos e instalações portuárias baseado na ampliação da infraestrutura e da modernização da gestão portuária, no estímulo à expansão dos investimentos do setor privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras à entrada de interessados.

Esse modelo constitui-se mediante a adoção do conceito de concessão de uso de bem público para as instalações portuárias dentro do porto organizado, formalizado em contratos de concessão e de arrendamento, e do regime de autorização para a exploração de instalações portuárias privadas, fora do porto organizado.

A condição necessária para o regime de exploração dentro do porto organizado, seja para concessão da administração do porto ou para arrendamento de instalação portuária, é a participação em processo de licitação – no qual pode ser adotada a modalidade leilão –, estabelecendo-se como principal critério a maior movimentação de carga com a menor tarifa, entre outros requisitos, propícios à formação de um panorama consistente de maximização da oferta com os menores custos possíveis, regido por contrato com duração de 25 anos, prorrogável por no máximo igual período. Findo o prazo contratual, os bens e instalações reverterem ao poder concedente para nova licitação.

O regime de autorização, associado a infraestrutura privada, adotado para exploração de instalações portuárias fora do porto organizado, no modelo instituído pela Lei nº 12.815/2013 formaliza-se em contrato de adesão celebrado entre o interessado e o poder concedente. O prazo das autorizações também será de 25 anos, mas passível de sucessivas prorrogações, desde que o autorizatário se comprometa com investimentos e dê continuidade às atividades de operação portuária na instalação. Como regra geral – e para garantir publicidade e transparência ao setor –, todas as autorizações serão precedidas de chamada pública, as quais tem como objetivo divulgar a existência de interesse na obtenção de autorização para construção e exploração de instalação portuária. Sempre que houver necessidade, será promovido processo de seleção público, disciplinado por ato do Poder Executivo.

Confirmando o que já fora estabelecido pela MP nº 595/2012, o novo marco elimina a distinção entre movimentação de carga própria e carga de terceiros como elemento essencial para a exploração das instalações portuárias autorizadas. Ademais, nada obstante a existência de dois regimes – um dentro do porto e outro fora dele –, a exploração dos portos organizados e instalações dá-se por conta e risco dos investidores.

Destaque-se, por fim, que no marco regulatório sancionado pela Lei nº 12.815/2013 cabe ao poder concedente planejar o setor em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada, definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios e dos processos seletivos, celebrar os contratos de concessão e de arrendamento e expedir as autorizações e estabelecer as normas, critérios e procedimentos para a pré-qualificação dos operadores portuários.

3.4. Configuração atual do marco regulatório de exploração portuária

A Lei nº 14.047, de 24 de agosto de 2020, resultante da conversão da Medida Provisória nº 945, de 4 de abril de 2020, embora tenha sido promulgada com o objetivo precípuo de dispor sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito das infraestruturas portuária e aeroportuária, contém dispositivos que extrapolam o escopo apontado na ementa, no sentido de alterar as leis nº 12.815/2013 e nº 10.233/2001. Desse modo, a referida Lei nº 14.047/2020 renova a feição do marco regulatório do setor portuário em aspectos que justificam sua abordagem no contexto desta “linha do tempo” dos eventos significativos da evolução do arcabouço jurídico-legal e normativo de regência dos serviços portuários.

Trata-se, especificamente, de tópicos atinentes à regulamentação da concessão de porto organizado – instituto previsto desde a Lei nº 8.630, de 1993, mas somente na atual quadra de vigência da Lei nº 12.815, de 2013, efetivamente objetivada no texto legal, com peculiaridades que mudam relações entre entes privados e o poder concedente na exploração indireta de portos e instalações portuárias. As alterações na Lei nº 12.815/2013 estão reunidas no escopo do seu Capítulo II, cujo título mudou de “Da Exploração dos Portos e Instalações Portuárias” para “Da Concessão de Porto Organizado, do

Arrendamento e do Uso Temporário de Instalação Portuária", com a abertura, na Seção I - "Da Concessão de Porto Organizado e do Arrendamento de Instalação Portuária", das subseções I, II e III, respectivamente, "Da Concessão de Porto Organizado", "Do Arrendamento de Instalação Portuária" e "Do Uso Temporário e das Licitações", que contêm dispositivos ordenadores da aplicação desses institutos com vistas a incentivar investimentos privados e dar-lhes segurança jurídica.

A operacionalização dos dispositivos da Lei nº 12.815/2013 ocorre em observância do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que os regulamenta, cujo texto original submeteu-se a mudanças significativas consignadas nos decretos nº 9.048, de 10 de maio de 2017 e nº 10.672, de 12 de abril de 2021, ambos editados a partir da constatação de que a atração dos investimentos privados para desenvolvimento do setor portuário requeria flexibilização de exigências, simplificação de procedimentos e equalização de acesso às duas modalidades de empreendimentos, na área do porto organizado, mediante concessão do porto e arrendamento de instalações portuárias públicas, e fora da área do porto organizado, sob regime de autorização para explorar terminal de uso privado.

Nesse aspecto, o Decreto nº 10.672/2021, editado sob a égide da Lei nº 14.047, de 24 de agosto de 2020, ensejou alterações que dão efetividade às disposições introduzidas no marco regulatório da Lei nº 12.815/2013, sobre concessão de porto organizado e arrendamento de instalação portuária, tais como a possibilidade da dispensa de realização da licitação de área no porto organizado, a vigência de até setenta anos para os contratos de concessão e de arrendamento, incluídos o prazo de vigência original e todas as prorrogações, bem assim para o uso temporário de áreas e instalações portuárias localizadas na poligonal do porto organizado.

Medida emblemática da aproximação à equalização do regime disposto ao arrendatário de instalação portuária e ao concessionário de porto organizado ao desfrutado pelo autorizatário de instalação portuária de uso privado é a possibilidade daqueles realizarem investimentos não previstos no contrato, dispensadas a aprovação do poder concedente e a análise prévia da Antaq, desde que exclusivamente às suas expensas e sem que haja recomposição do

equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bastando, quando se tratar de investimento realizado por arrendatário de instalação portuária, as necessárias autorização prévia da administração do porto e a comunicação ao poder concedente e à Antaq (cf. art. 42, sobre realização de investimentos não previstos nos contratos, §§ 9º e 10º, do Decreto nº 8.033/2013).

Na vertente que tange à autorização de instalações portuárias, o Decreto nº 9.048/2017 ensejou a extensão do prazo para início da operação, contado da data da celebração do contrato de adesão, que originalmente era de três anos, prorrogável uma vez, por igual período, para até cinco anos, prorrogável a critério do poder concedente (cf. art. 26, § 1º, do Decreto nº 8.033/2013).

No âmbito dos procedimentos a cargo do poder concedente, os dispositivos legais e regulamentares referentes ao arrendamento de instalações portuárias localizadas nos portos organizados são tratados na Portaria nº 530, de 13 de agosto de 2019¹¹, que estabelece normas para alterações em contratos de arrendamento portuário exarada pelo Ministro de Estado da Infraestrutura, sob a égide da Lei nº 12.815/2013, da Lei nº 10.233/2001, do Decreto nº 8.033/2013 e do Decreto nº 9.048/2017, com redação atualizada aos ditames da Lei nº 14.047/2020 e do Decreto nº 10.672/2021, pela Portaria nº 1.166, de 5 de outubro de 2021¹².

Por seu turno, a inclusão empreendida pela Lei nº 14.047/2020 no texto da Lei nº 10.233/2001 concede à Antaq a competência abaixo transcrita, consubstanciada no inciso XXIX do art. 27:

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

(...)

XXIX - regulamentar outras formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas na legislação específica.

(...)

¹¹ DOU publicado em 14/08/2019, Edição 156, Seção 1, Página 31.

¹² DOU publicado em 08/10/2021, Edição 192, Seção 1, Página 58.

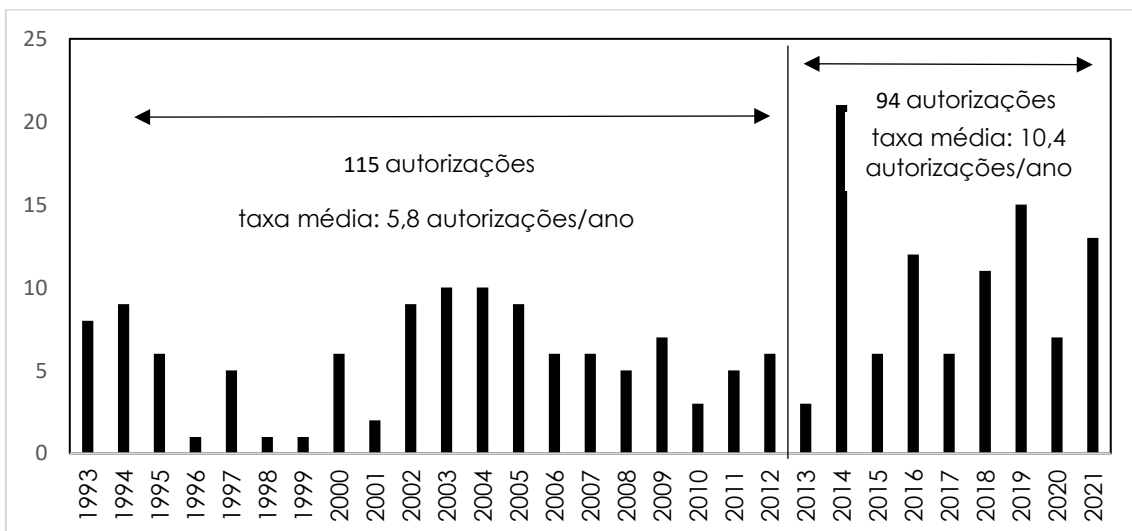
4. Impactos da “Nova Lei dos Portos” no Setor Portuário Brasileiro

Neste item, analisaremos o impacto produzido pela “Nova Lei dos Portos” no setor portuário brasileiro. Nesta direção, analisaremos as autorizações para TUPs concedidas a partir da edição da Lei nº 12.815/13, de 2013, as características quanto ao perfil de carga e a localização, bem como a quantidade de movimentação por perfil de carga. Além disso, também analisaremos as instalações portuárias arrendadas considerando o perfil de carga movimentada.

4.1. Levantamento e Caracterização dos TUPs autorizados a partir da Lei nº 12.815/2013

Conforme dados extraídos do Painel de Instalações Privadas da Antaq, a agência concedeu autorização para 209 instalações portuária de uso privado até 2021, sendo que 115 autorizações foram concedidas entre 1993 e 2012, antes da edição da Lei nº 12.815/13, e 94 autorizações entre 2013 e 2021. Após a edição da Lei nº 12.815/13, a média anual de autorizações praticamente dobrou, passou de 5,8 autorizações por ano no período de 1993 a 2012 para 10,4 autorizações por ano no período de 2013 a 2021.

Gráfico 1: Quantidade de Instalações Portuárias de Uso Privado Autorizadas por Ano



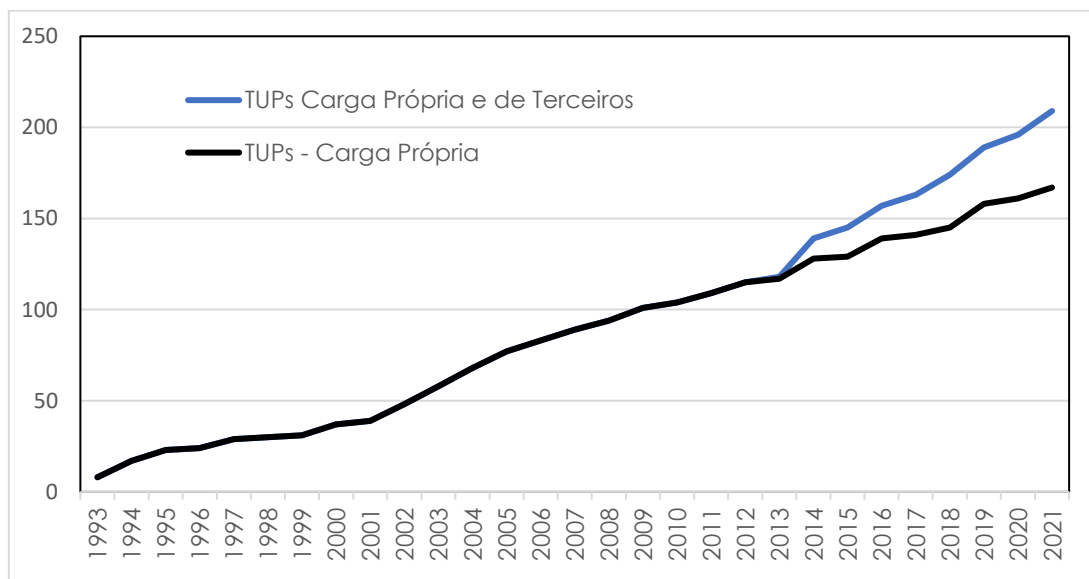
Fonte: Painel de Instalações Privadas (elaboração GDE)

A partir das informações constantes dos contratos dos terminais de uso privado, procurou-se quantificar os terminais que foram autorizados com base na “Nova

Lei dos Portos" (Lei nº 12.815/2013), ou seja, foram autorizados sem restrição de movimentação de carga de terceiros. Analisando as informações cadastrais, as informações disponíveis no site das empresas, os documentos disponíveis na internet e também em sites de notícias especializados, os 94 terminais autorizados no período de 2013 a 2021 foram classificados como terminais que movimentam exclusivamente carga própria e terminais que movimentam carga de terceiros. Assim, 43 terminais (ou 46%) foram considerados como terminais que movimentam carga de terceiros e 51 terminais (ou 54%) como terminais que movimentam somente carga própria.

Se considerarmos os terminais privados autorizados após 2013 que foram classificados como "carga própria" temos uma taxa média de 5,7 autorizações por ano, praticamente a mesma taxa do período anterior. Assim, podemos concluir que a Lei nº 12.815/13 foi fundamental para o crescimento do número de autorizações após a sua edição.

Gráfico 2: Autorizações de Terminais de Uso Privado – Acumulado ao Longo dos Anos



Fonte: Elaboração GDE

Além disso, também analisando as informações que constam dos contratos de adesão dos terminais privados autorizados no período de 2013 a 2021, observou-se que várias empresas têm autorização para movimentação e armazenagem de mais de um perfil de carga. Assim, ficou notório que algumas instalações portuárias não poderiam simplesmente ser classificadas como terminais que movimentam exclusivamente granel sólido, granel líquido/gasoso, carga geral

ou carga containerizada. Sendo assim, as autorizações concedidas no período de 2013 a 2021 foram analisadas e os terminais privados foram classificados em oito categorias, considerando o serviço prestado ou o perfil de carga movimentada: granel sólido; granel líquido/gasoso; carga geral; carga containerizada; apoio marítimo; complexo portuário; multiperfil e estaleiro.

Com base nesta tipologia, dos 94 terminais autorizados no período de 2013 a 2021, 30% destinam-se à movimentação de granel líquido/gasoso; 22% à movimentação de granel sólido e 16% para carga geral e apenas 3% para movimentação de carga containerizada.

Além destes tipos de cargas, alguns terminais privados autorizados ainda que movimentem carga, prestam serviços de apoio marítimo, ao oferecerem serviços que dão suporte, principalmente às instalações *offshore*. Por isso, após análise, estes terminais foram classificados como de apoio marítimo e estão localizados em sua grande maioria no estado do Rio de Janeiro.

Quanto aos terminais que estão autorizados a operarem mais de um perfil de carga, analisando as características do terminal e / ou informações do projeto pretendido ou implementado, este grupo foi dividido em terminais multiperfis e complexos portuários. Os terminais multiperfis foram considerados como sendo aqueles autorizados a operar mais de um perfil de carga e como complexo portuário aquele que, além da operação de diferentes perfis de carga, também agrega uma indústria ou mesmo um polo industrial em sua área adjacente.

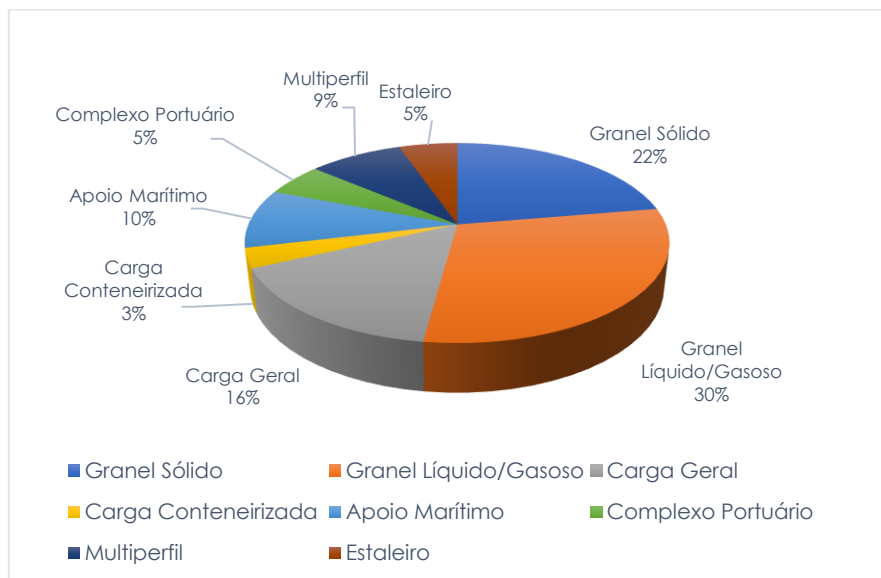
Por outro turno, restou claro também que algumas autorizações foram concedidas para terminais que funcionam como estaleiros, ou seja, prestam serviços de reparo e manutenção de embarcações.

Assim, 10% das autorizações concedidas para instalações privadas no período de 2013 a 2021 foram para terminais que prestam serviços de apoio marítimo; 9% para terminais multiperfis; 5% complexos portuários e 5% para estaleiro.

Desta forma, constatou-se que a Lei nº 12.815/13 também permitiu maior diversificação dos tipos de terminais privados autorizados. Além disso, também foi observada a expansão dos tipos de serviço portuário prestados, como no

caso dos terminais privados que ofertam serviços de apoio portuário e de reparo e manutenção de embarcações.

Gráfico 3: Terminais de Uso Privado autorizados entre 2013 e 2021 por serviço prestado ou perfil de carga



Fonte: Painel de Instalações Privadas (elaboração GDE)

Por Unidade da Federação, 26% dos TUPs autorizados no período de 2013 a 2021 estão localizados no estado do Rio de Janeiro, 12% no estado do Pará e 9% nos estados do Amazonas e do Espírito Santo.

No Rio de Janeiro, a maior parte dos terminais privados autorizados estão voltados para apoiar a exploração de petróleo do pré-sal. São terminais autorizados a movimentar granel líquido/gasoso ou que dão suporte à atividade de apoio marítimo. Há, ainda, autorizações para terminais que prestam serviços de reparo e manutenção. Outro destaque são as autorizações para os terminais privados que se localizam no Porto do Açu¹³, situado em São João da Barra.

No Pará, a maioria das autorizações foram concedidas para terminais que operam granel líquido/gasoso. No Amazonas, as autorizações se dividem entre terminais que operam granel líquido/gasoso e carga geral. No Espírito Santo, há maior diversidade nas autorizações que incluem terminais para movimentação

¹³ O modelo de autorização do Porto do Açu foi um pouco distinto do demais. O porto se tornou um complexo de TUP's, cada um com uma autorização específica junto à Antaq.

de carga geral, do tipo complexo portuário, para operação de granel sólido, carga contêinerizada e do tipo estaleiro.

Tabela 1: Terminais de Uso Privado Autorizados entre 2013 e 2021 por Unidade da Federação

Estado	UF	Quantidade	Participação
Rio de Janeiro	RJ	23	24,50%
Pará	PA	11	11,70%
Amazonas	AM	8	8,50%
Espírito Santo	ES	8	8,50%
Bahia	BA	7	7,40%
Santa Catarina	SC	6	6,40%
Rondônia	RO	5	5,30%
Amapá	AP	4	4,30%
Mato Grosso do Sul	MS	4	4,30%
Rio Grande do Norte	RN	4	4,30%
Rio Grande do Sul	RS	3	3,20%
São Paulo	SP	3	3,20%
Maranhão	MA	2	2,10%
Paraná	PR	2	2,10%
Acre	AC	1	1,10%
Ceará	CE	1	1,10%
Goiás	GO	1	1,10%
Mato Grosso	MT	1	1,10%
TOTAL		94	100,00%

Fonte: Painel de Instalações Privadas da Antaq (elaboração GDE)

4.1.1. Análise da Movimentação dos TUPs Autorizados a partir da Lei nº 12.815/13

Os terminais privados desempenham importante papel no setor portuário brasileiro. Em 2021, responderam por aproximadamente 66% da movimentação portuária brasileira. Considerando as restrições orçamentárias da União e a necessidade de investimento para o aumento e modernização da infraestrutura nacional, o fomento e o interesse do capital privado se mostram importantes para o setor portuário e a logística de transportes brasileira.

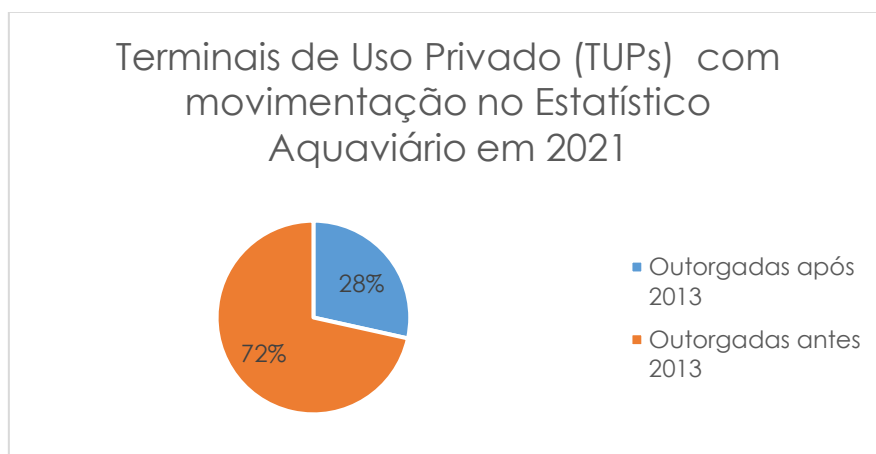
Gráfico 4: Movimentação portuária no Brasil, em 2021, em toneladas



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

A partir do cruzamento de dados do Painel de Instalações Privadas e do Estatístico Aquaviário da Antaq, das 209 autorizações concedidas para TUPs, 137 efetivamente informaram movimentação de carga em 2021, sendo que 98 foram outorgados no período anterior a 2013 e 39 após esta data¹⁴. Quase três quartos dos terminais de uso privado que registraram movimentação no Estatístico Aquaviário da Antaq em 2021 foram outorgados antes da Lei nº 12.815, de 2013, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 5: Número de TUPs com movimentação no Estatístico Aquaviário em 2021



Fonte: Estatístico Aquaviário e Painel de Instalações Privadas/Antaq

¹⁴ Vale notar que 6 TUPs outorgados após 2013 tiveram movimentação de carga no período 2013/2020, todavia não movimentaram no ano 2021 e 3 TUPs outorgados após 2013 iniciaram sua movimentação de carga em 2022.

A diferença entre o número de TUPs autorizados e a quantidade de TUPs que efetivamente encontram-se em operação já era esperado, principalmente no período mais recente, pois alguns terminais ainda estão em construção, ou mesmo ainda não iniciaram as obras para implantação do terminal. Dados do Painel de Instalações Privadas mostram que, dos terminais autorizados a partir de 2013, 59 obtiveram licença para operação, cinco foram concluídos mas ainda não têm licença de operação, cinco iniciaram a construção, 24 ainda não iniciaram as obras e um terminal teve operação registrada no Estatístico Aquaviário em apenas um ano (em 2017)

Assim, dos 59 terminais de uso privado aptos a operar após 2013, somente 39 informaram movimentação portuária no Anuário Estatístico da Antaq. Para melhor entender por que aproximadamente um terço dos terminais de uso privado que já possuem autorização para operar, mas não estão efetivamente movimentando cargas seria necessário aprofundar a pesquisa. No entanto, essa atividade não faz parte do escopo delineado para o presente estudo. Entre outros aspectos, seria importante entender se os fatores que não permitiram ainda a efetiva operação do terminal são apenas pontuais, ou se existem outros elementos, como por exemplo, a não conclusão de acesso terrestre ou mesmo a falta de demanda pelo serviço portuário.

Analisando o perfil de carga movimentado pelos TUPs em 2021, constatou-se que 36% dos terminais movimentaram granel líquido e gasoso, 31% operaram granel sólido, 22% carga geral, 7% movimentaram mais de um perfil de carga e 4% operaram contêiner.

Tabela 2: TUPs por perfil de carga movimentada, em 2021*

TUPs por Perfil de Carga Movimentada	Quantidade	Participação
Granel Líquido e Gasoso	50	36%
Granel Sólido	42	31%
Carga Geral	30	22%
Multiperfil	9	7%
Carga Containerizada	6	4%
Total	137	100%

Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

* Foram classificados como misto/multiperfis os terminais que movimentaram menos de 80% de um único perfil de carga

Considerando os terminais outorgados a partir de 2013, foi observada uma estabilidade, visto que a distribuição dos terminais por perfil de carga praticamente se mantiveram, com predomínio dos terminais que movimentam granel líquido e gasoso (41%) e granel sólido (31%), seguido por carga geral (23%), contêiner (3%) e multiperfil, que movimentou mais de um perfil de carga (3%).

Tabela 3: TUPs Outorgados após 2013, por perfil de carga movimentado em 2021*

TUP por Perfil de Carga Movimentada	Quantidade	Participação
Granel Líquido e Gasoso	16	41%
Granel Sólido	12	31%
Carga Geral	9	23%
Carga Containerizada	1	3%
Multiperfil	1	3%
Total	39	100%

Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

*Foram classificados como misto/multiperfis os terminais que movimentaram menos de 80% de um único perfil de carga

Os TUPs movimentaram, em 2021, 791 milhões de toneladas, sendo que os terminais outorgados antes de 2013 movimentaram aproximadamente 93% deste volume. Conforme explanado no item anterior, após a mudança legislativa de 2013 foram autorizados vários terminais ligados a construção naval (estaleiros) e terminais dedicados ao apoio marítimo (no geral ligados à exploração do pré-sal). Estes dois tipos de terminais movimentam um volume menor de carga, especialmente quando comparados aos terminais que movimentam granel sólido, por exemplo. Esta é, talvez, uma hipótese que ajuda a explicar a pequena participação dos terminais outorgados após 2013 na movimentação total dos TUPs, aliado ao pequeno número que de fato movimentam algum perfil de carga.

Tabela 4: Movimentação dos TUPs por data de outorga, em 2021*

TUPs	Movimentação Portuária (em ton)	%	Movimentação Portuária* (em ton)	%
Outorgadas após 2013	54.145.882	6,84%	54.145.882	9,94%
Outorgadas antes 2013	736.901.089	93,16%	490.399.339	90,06%
Total Geral	791.046.971	100,00%	544.545.221	100,00%

Fonte: Estatístico Aquaviário e Painel de Instalações Privadas/Antaq

* Exclui a movimentação do Terminal de Tubarão/ES e do Terminal Marítimo de Ponta da Madeira/MA

Excluindo o volume movimentado pelo Terminal de Tubarão que está localizado no Espírito Santo e o Terminal Marítimo Ponta da Madeira, no Maranhão, ambos pertencentes à Vale S.A.; os TUPs movimentaram 544,5 milhões de toneladas em 2021, sendo que os terminais outorgados antes de 2013 tiveram uma participação de 90% e os terminais autorizados após 2013 registraram participação de 10%.

Apesar dos terminais outorgados após 2013 corresponderem à 28% do total de 137 terminais que movimentaram cargas em 2021, eles representam somente 6,84% das 791,4 milhões de toneladas que passaram por terminais de uso privado naquele ano. Mesmo excluindo os dois maiores terminais privados do Brasil que são dedicados ao transporte de minério de ferro, a participação dos terminais outorgadas após 2013 não chega à 10% do total. Uma possível explicação seria que várias autorizações foram concedidas a terminais que realizam reparos navais e prestam serviço de apoio marítimo que movimentam pequenas quantidades, comparativamente a terminais que movimentam outros tipos de carga.

4.2. Instalações portuárias arrendadas

Atualmente, existem 177 terminais em portos organizados, sendo que 18% possuem contratos de transição e 82% têm contratos de arrendamento. No entanto, em 2021, apenas 115 terminais em portos organizados movimentaram carga, conforme dados do Estatístico Aquaviário. Importante lembrar que nem todo contrato de arrendamento em porto organizado tem como objeto a movimentação de carga.

Tabela 5: Quantidade de Contratos nos Portos Organizados do Brasil

Tipo de Contrato	Quantidade	Percentual
Arrendamento	145	82%
Contrato de Transição	32	18%
Total	177	100%

Fonte: Painel de Portos Públicos/Antaq - Extraído em 26/08/2022

Tabela 6: Terminais em Portos Organizados, por perfil de carga*, em 2021

Terminal por Perfil de Carga Movimentada	Quantidade	Percentual
Granel Sólido	45	39%
Multiperfil/Misto	26	23%
Granel Líquido e Gasoso	19	17%
Carga Geral	15	13%
Carga Containerizada	10	9%
Total	115	100%

Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

*Foram classificados como multiperfis os terminais que movimentaram menos de 80% de um único perfil de carga

Conforme a tabela acima demonstra, utilizando como parâmetro a movimentação de pelo menos 80% do mesmo perfil de carga, 39% dos terminais em portos organizados movimentaram granel sólido, 23% movimentaram mais de um tipo de perfil de carga, 17% granel líquido, 13% carga geral e 9% carga containerizada. De forma comparativa pode-se destacar que os TUPs são mais dedicados a um único perfil de carga quando comparado aos terminais localizados em portos organizados.

5. Aspectos teóricos sobre concorrência portuária

O Art. 3º da Lei nº 12.815/2013 estabelece que a exploração de portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento, deve seguir as seguintes diretrizes:

“ ...

V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias;
e

VI - liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico.”

Ao tratar de questões concorrenciais, é preciso prestar atenção na organização do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e pela Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência¹⁵ (SEPRAC) do Ministério da Economia, pois estes órgãos públicos são os responsáveis pela aplicação da política de defesa da concorrência no Brasil, consubstanciada na atual Lei de Defesa da Concorrência, a lei nº 12.529/2011.

A Lei nº 12.529/2011, no art. 36, entende como infrações à ordem econômica os seguintes atos:

- i. limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
- ii. dominar mercado relevante de bens ou serviços;
- iii. aumentar arbitrariamente os lucros; e
- iv. exercer de forma abusiva posição dominante.

Não obstante, o § 1º do art. 36 define que se o agente econômico conquistar determinado mercado de seus competidores baseado em maior eficiência, não fica caracterizado o ilícito previsto no inciso II do citado artigo.

Além disso, conforme expresso no § 2º do art. 36, considera-se posição dominante aquela em que uma empresa ou grupo de empresas é capaz de alterar unilateralmente ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controla 20% ou mais do mercado relevante.

Ademais, conforme disposto no § 3º do art. 36, são consideradas infrações à ordem econômica as seguintes condutas:

- I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:
 - a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;
 - b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;
 - c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos;
 - d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;
- II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;

¹⁵ Antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

- III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;
- IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;
- V - impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição;
- VI - exigir ou conceder exclusividade para divulgação de publicidade nos meios de comunicação de massa;
- VII - utilizar meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros;
- VIII - regular mercados de bens ou serviços, estabelecendo acordos para limitar ou controlar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, a produção de bens ou prestação de serviços, ou para dificultar investimentos destinados à produção de bens ou serviços ou à sua distribuição;
- IX - impor, no comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes preços de revenda, descontos, condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativos a negócios destes com terceiros;
- X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;
- XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais;
- XII - dificultar ou romper a continuidade ou desenvolvimento de relações comerciais de prazo indeterminado em razão de recusa da outra parte em submeter-se a cláusulas e condições comerciais injustificáveis ou anticoncorrenciais;
- XIII - destruir, inutilizar ou açambarcar matérias-primas, produtos intermediários ou acabados, assim como destruir, inutilizar ou dificultar a operação de equipamentos destinados a produzi-los, distribuí-los ou transportá-los;
- XIV - açambarcar ou impedir a exploração de direitos de propriedade industrial ou intelectual ou de tecnologia;
- XV - vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo;
- XVI - reter bens de produção ou de consumo, exceto para garantir a cobertura dos custos de produção;
- XVII - cessar parcial ou totalmente as atividades da empresa sem justa causa comprovada;
- XVIII - subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço, ou subordinar a prestação de um serviço à utilização de outro ou à aquisição de um bem; e
- XIX - exercer ou explorar abusivamente direitos de propriedade industrial, intelectual, tecnologia ou marca.

Considerando os preceitos estabelecidos na Lei 12.815/2013, bem como também definidos pelo SBDC, foi elaborado o Guia de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários ("AIC-TP) pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL), atualmente Infra S.A., que contou com

contribuições do CADE e da Antaq. Embora este guia esteja endereçado à concessão de outorgas, constitui importante referência por trazer a aplicação dos elementos da análise de concorrência para o setor portuário.

Para realizar uma análise concorrencial é recomendado delimitar o mercado relevante, ou seja, identificar os agentes econômicos envolvidos (consumidores e produtores) que interagem segundo as estratégias de preço, quantidade e qualidade praticados por uma empresa ou conjunto de empresas (CADE, 2016).

No caso dos terminais portuários, deve-se considerar o perfil de carga, grupo de produtos e/ou produtos a ser movimentado pelo terminal, pois a depender do perfil de carga, o papel de “usuário” pode ser exercido pelo mesmo agente econômico ou por agentes diferentes. No caso do transporte de contêineres, pode ser identificado dois tipos de usuários – usuário embarcador e usuário armador – enquanto, no transporte de grânéis e de carga geral, o usuário típico é o embarcador (EPL, [S.I.]).

Quanto à dimensão geográfica, como definido no “Guia: Análise de Atos de Concentração Horizontal”:

A dimensão geográfica refere-se à área em que as empresas ofertam seus produtos ou que os consumidores buscam mercadorias (bens ou serviços) dentro da qual um monopolista conseguirá, lucrativamente, impor elevações de preços significativas. (CADE, 2016 b)

Já a definição do mercado relevante geográfico para os portos não é tarefa simples. De modo simplificado, é possível definir a dimensão geográfica como sendo aquela localidade onde o terminal está localizado. No entanto, há que se considerar outros fatores que influenciam a escolha de um terminal portuário em detrimento de outro, por exemplo: a origem ou destino da carga; a distância do local de produção ou de consumo; o usuário do serviço prestado (dono da carga; embarcador ou armador) e o grau de barganha que possui para escolher onde a carga será embarcada ou desembarcada; se o tempo possui grande ou pequeno peso na escolha vis-à-vis a distância e o custo; se há linhas regulares de navios ou não, especialmente no caso do transporte de contêineres. Além destes fatores, um elemento que pesa na escolha do terminal

portuário é o custo logístico total, sendo que o terminal portuário é apenas um dos elos da cadeia logística.

O guia elaborado pela EPL elenca três métodos que podem ser utilizados para identificação do mercado relevante geográfico de terminais portuários: "(i) distribuição e sobreposição de escalas marítimas entre portos – exclusivo para segmento de mercado de terminais de contêineres; (ii) Teste do Monopolista Hipotético ("TMH"), tendo por referência os custos logísticos totais do embarcador; e (iii) avaliação da contestabilidade da região de influência." (EPL, [S.I.], p. 8).

Como apresentado no guia da EPL, o método de distribuição e sobreposição de escalas marítimas pressupõe que os armadores de contêiner enfrentam os seguintes dilemas: 1) escalar mais portos para ter mais acesso a mercados, com menor eficiência do uso de ativos; ou 2) escalar menos portos e ter menor acesso a mercados, com o uso mais eficiente de ativos (EPL, [S.I.], p. 11). A distribuição e sobreposição de escalar marítimas entre portos pode ser medida pelo Índice de Sobreposição de Escalas (ISE), calculado para pares de portos. Se o ISE for elevado, pode ser um indicativo que os dois portos estão em áreas de influência distintas. Se o ISE for baixo, pode ser indicativo de que os dois portos competem pela mesma área de influência, mas tal situação deve ser confirmada por outras informações complementares.

Na mesma direção, há um método denominado Índice de Exclusividade de Rotas (IER) que permite inferir se determinados terminais fazem parte de um mesmo "cluster" ou não (ILOS, 2013). A ILOS entende que alguns terminais se comportam como um único sistema (ou cluster), pois estão localizados em regiões com características semelhantes, em termos geográficos ou de mercado, e atendem à demanda de determinada região (ILOS, 2013, p. 31).

Conforme definido pelo ILOS (2013, p. 32): "... o índice de exclusividade mostra quantas rotas marítimas fazem escala em apenas um dos portos considerados. Quanto maior esse índice, maior a condição de se assumir que a região se comporta como um cluster."

Tanto o ISE quanto o IER aportam contribuições importantes para a definição de mercado relevante na dimensão geográfica para o segmento de transporte de

contêineres no qual o armador, na condição de usuário do terminal, tem posição de destaque. Não obstante, um elemento que deve ser considerado é a relação existente entre o terminal portuário e a empresa de navegação, pois se fizerem parte do mesmo grupo econômico, a tendência é que as escalas, numa dada região geográfica, se concentrem num mesmo terminal e corroborariam a ideia de cluster apresentado pela ILOS (2013).

Outro método que pode ser utilizado para a definição de mercado relevante é o teste do monopolista hipotético (TMH) que procura circunscrever o menor grupo de produtos e a menor área geográfica na qual um ofertante único hipotético possa impor um pequeno, mas significativo e não transitório aumento de preços (CADE, 2016 b).

No caso da aplicação do TMH para o setor portuário, Pinheiro (2013) procurou, em sua dissertação de mestrado, discutir a premissa de que o mercado relevante na dimensão geográfica, no caso portuário, deve se circunscrever à área de cada porto. Nesta direção, na dissertação referida, Pinheiro (2013) utilizou o custo logístico mínimo para efetuar o TMH, considerando três tipos de carga: soja; minério de ferro e contêiner.

Para sua análise, Pinheiro (2013) selecionou portos que movimentam os tipos de carga objeto do estudo, bem como aqueles que tem potencial para movimentação dessas cargas. Não foram considerados os terminais de uso privado, salvo alguns casos, como explicado pelo autor na citada dissertação.

Pinheiro (2013, p. 50) asseverou que no caso da soja, o mercado relevante para análise de atos de concentração são os próprios portos organizados, assim como, também, no caso do minério de ferro (p. 57). Já em relação ao contêiner, concluiu que há substitutibilidade para alguns portos, mas esta não é recíproca (p. 61). A contestabilidade de um porto por outro é influenciada pelo custo logístico total, pois um aumento no custo de movimentação em um porto pode levar a escolha de um modal cujo custo logístico terrestre seja maior, a depender da magnitude do aumento dos custos portuários.

Outro método que pode ser utilizado para identificar a dimensão geográfica de um mercado relevante é a avaliação da contestabilidade da região de influência. No caso dos terminais portuários, pode-se analisar a evolução do

market share dos terminais para avaliar se há competição entre eles pelas cargas da região. Assim, "... analisa-se a captura de cargas de uma determinada região por um conjunto de portos" (EPL, [S.I]). O guia da EPL recomenda a utilização deste método na definição do mercado relevante geográfico.

Cheon, Song e Park (2018) comentam que há vários estudos que examinam como firmas sob elevada pressão competitiva melhoram seus desempenhos. Os autores acreditam que essa pressão tem influência positiva sobre o desempenho organizacional, embora o impacto sobre a lucratividade e a participação de mercado sejam mais complicados de avaliar (p. 435). Sobre pressão competitiva no setor portuário, estes autores escrevem: "Os portos têm fortes incentivos para reduzir custos operacionais e adotar tecnologias inovadoras de movimentação de carga quando enfrentam alta pressão competitiva"¹⁶ (CHEON, SONG E PARK, 2018, p. 435).

Cheon, Song e Park (2018) analisaram portos concentradores em escala global em dois momentos: 2004 e 1991, sendo utilizados dados de 138 portos em 2004 e 98 portos em 1991. Os autores encontraram um impacto positivo entre intensidade da competição e desempenho, mas também obtiveram resultados que mostram que uma competição excessiva pode ocasionar falta de capacidade para assegurar um alto desempenho. Como concluíram os autores:

Nossos resultados podem unir duas visões contrastantes sobre o papel da competição entre portos no desempenho portuário. Mostramos que a reestruturação dos mercados portuários globais desde o início dos anos 1990 tornou-se um ímpeto para a melhoria do desempenho portuário, incentivando a competição entre portos. Este mecanismo é especialmente eficaz em contextos em que as políticas portuárias burocráticas e centralizadas dentro de estruturas de mercado monopolistas dominaram as indústrias portuárias de muitos países (Cullinane et al. 2005). Por outro lado, descobrimos que muita pressão competitiva limita os portos a poucas escolhas e estratégias para manobrar em condições difíceis. A intensa competição leva os portos a arcar com os riscos de excesso ou subcapacidade (Heaver 1995), porque eles lidam com uma série de forças conflitantes, incluindo investimentos em instalações de longa duração e equipamentos sofisticados em comparação aos interesses de curto prazo dos armadores em minimizar os

¹⁶ "Ports have strong incentives to reduce operational costs and adopt innovative cargo-handling Technologies when they face high competitive pressure."

tempos de retorno do navio¹⁷ (Cheon, Song em Park, 2018, p. 452).

Apesar do estudo apresentado por Cheon, Song e Park (2018) estar voltado para a competição entre portos em escala global e por também buscar incorporar aspectos macroeconômicos (por exemplo: políticas de concorrência em nível nacional; procedimentos alfandegários; barreiras comerciais, entre outros fatores), vale destacar o aspecto que relaciona a competição e desempenho e que mostra que nem sempre esta relação é direta.

6. Comparativo entre instalações portuárias privadas e instalações portuárias localizadas nos portos organizados

Neste item, apresenta-se uma análise comparativa, por perfil de carga, nos terminais privados e terminais dentro dos portos organizados segundo participação de mercado e alguns indicadores de produtividade, como: consignação média, prancha média geral, tempo médio atracado. Destaca-se que os dados de terminais privados utilizados também incluem os dados das Estações de Transbordo de Cargas - ETCs, além dos TUPs, em função da classificação e agrupamento que é feito no Estatístico Aquaviário da Antaq, base de dados deste tópico.

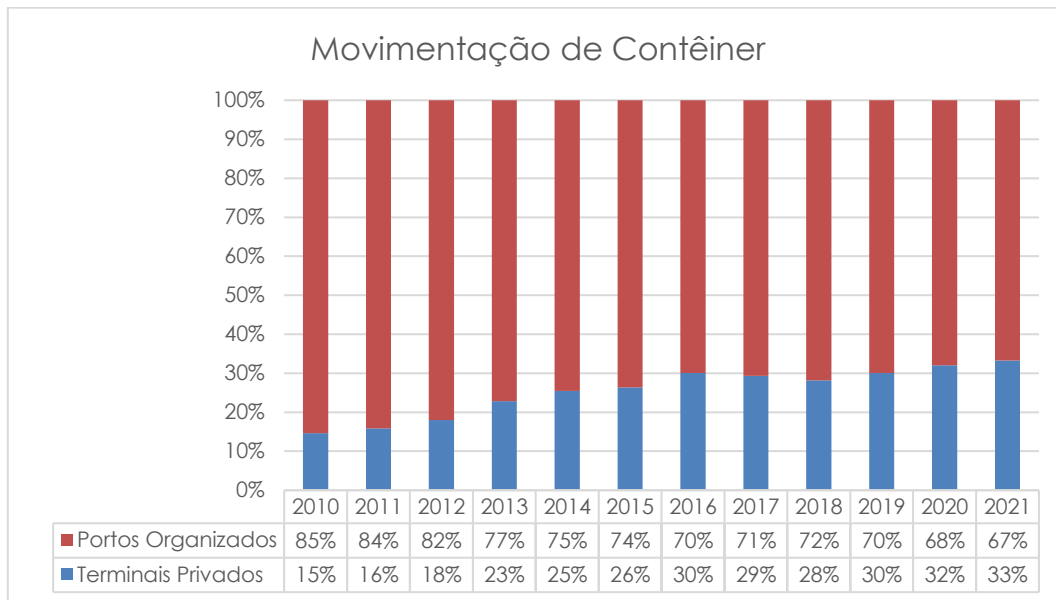
6.1. Participação de mercado dos terminais privados e terminais dentro dos portos organizados

No segmento de movimentação de contêineres, pode-se observar um aumento consistente na participação dos TUPs. A participação de mercado média dos terminais privados antes da edição da Lei nº 12.815/2013 era de 16% (período de 2010 a 2012). Já em 2013, esta participação subiu para 23% e, em 2021, foi de 33%). Interessante notar que após 2013, foram concedidas apenas três autorizações de TUPs para movimentação de contêineres. Desta forma, a

¹⁷ "Our results can bridge two contrasting views on the role of inter-port competition in port performance. We show that the restructuring of global port markets since the early 1990s has become an impetus for port performance improvement by encouraging inter-port competition. This mechanism is especially effective in contexts where bureaucratic, centralized port policies within monopolistic market structures have dominated many countries' port industries (Cullinane et al. 2005). On the other hand, we found that too much competitive pressure limits ports to few choices and strategies to manoeuvre under difficult conditions. Intense competition drives ports to bear the risks of excess- or under-capacity (Heaver 1995), because they deal with a series of conflicting forces, including investment in long-lived facilities and sophisticated equipment vis-à-vis shipowners' short-term interests in minimizing ship turnaround times."

mudança no marco regulatório portuário com a retirada da restrição para movimentação de carga de terceiros parece ter contribuído para expansão da participação dos terminais que já estavam instalados no mercado, mais do que incentivado outros terminais a entrarem neste segmento.

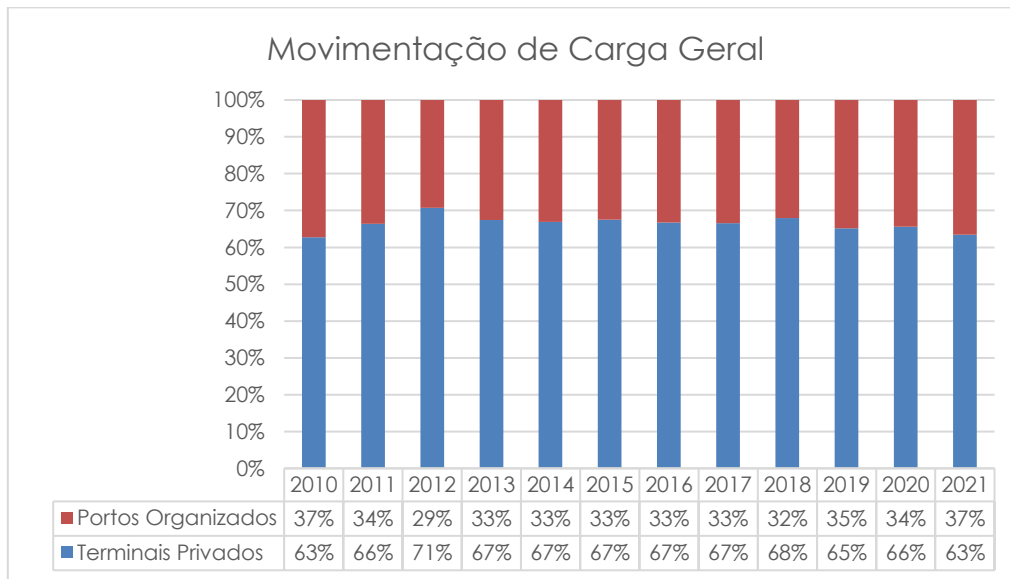
Gráfico 6: Evolução da Participação de Mercado na Movimentação de Contêiner



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

No segmento de carga geral, os terminais privados responderam por aproximadamente 66% da movimentação no período de 2010 a 2021, enquanto os terminais arrendados movimentaram 34%. Salienta-se que não houve alteração significativa nesta divisão de mercado ao longo do período observado.

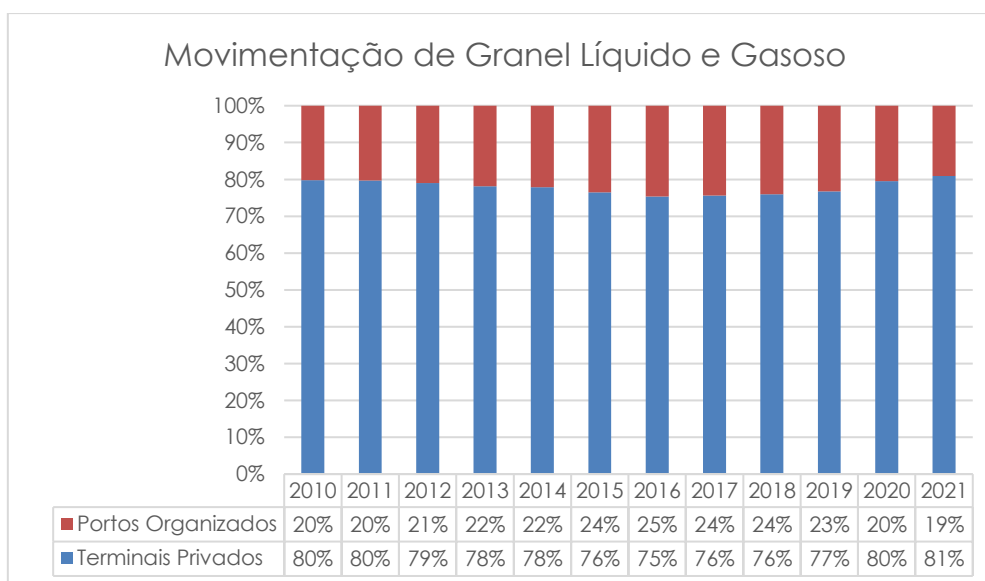
Gráfico 7: Evolução da Participação de Mercado na Movimentação de Carga Geral



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Quanto ao mercado de movimentação de granel líquido e gasoso, é possível observar que a movimentação se concentra principalmente nos TUPS que respondem por aproximadamente 80% da movimentação deste perfil de carga. Pode-se observar, em determinados períodos, um ligeiro aumento da participação de mercado dos portos organizados, o que pode ser explicado pelo aumento da capacidade de movimentação em função da licitação de novos terminais arrendados.

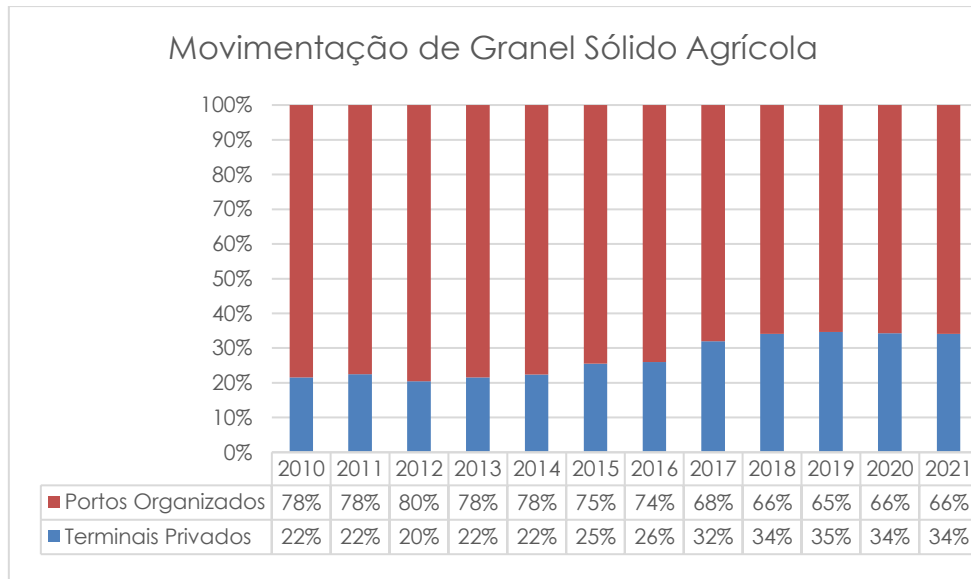
Gráfico 8: Evolução da Participação de Mercado na Movimentação de Granel Líquido e Gasoso



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Quanto à movimentação de granel sólido agrícola, assim como a movimentação de contêineres, verifica-se um aumento na participação de mercado dos terminais privados, neste caso incluindo TUPs e ETCs, em função da logística de escoamento dos produtos, que se utiliza da intermodalidade para redução de custos, mormente por meio da utilização dos modos de transporte rodoviário e hidroviário. Nota-se também que este aumento na participação de mercado se deu nos últimos cinco anos. A participação de mercado média dos terminais privados foi de 34% no período de 2017 a 2021 ante 23% no período de 2010 a 2016. Este aumento na participação dos terminais privados na movimentação de graneis sólidos agrícolas pode ser explicada, entre outros fatores, pela expansão do escoamento de grãos pelo “Arco-Norte” brasileiro que evoluiu principalmente baseado no investimento em terminais privados.

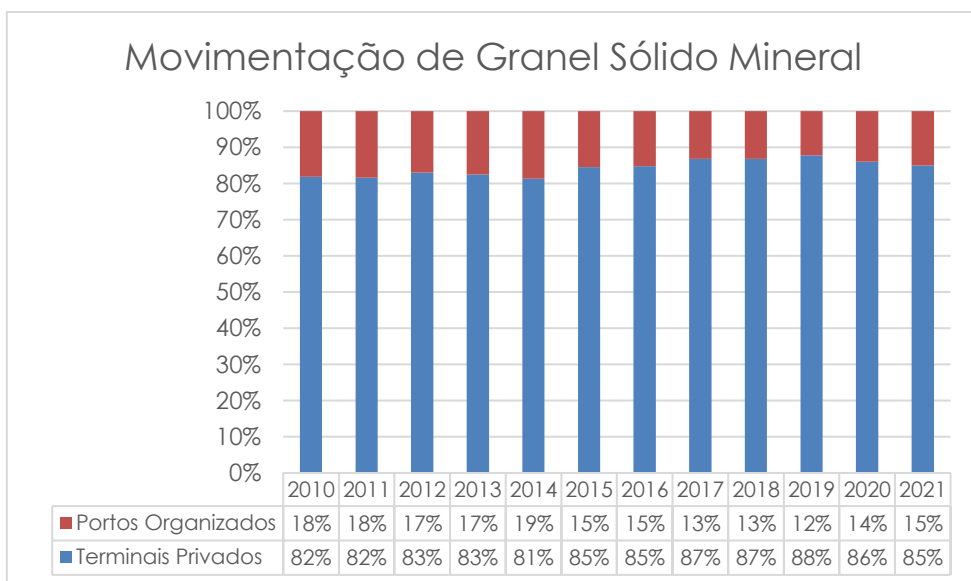
Gráfico 9: Evolução da Participação de Mercado na Movimentação de Granel Sólido Agrícola



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Já a movimentação de granel sólido mineral, como a de granel líquido e gasoso, é feita predominantemente por TUPs que manteve participação de mercado média em torno de 84% no período de 2010 a 2021. Vale lembrar que as operações logísticas para esse perfil de carga também são verticalizadas. Os TUPs pertencentes à companhia Vale S.A. estão entre os principais terminais que movimentam este perfil de carga.

Gráfico 10: Evolução da Participação de Mercado na Movimentação de Granel Sólido Mineral



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

6.2. Comparativo dos indicadores portuários dos terminais privados e localizados dentro dos portos organizados

Os portos não são infraestruturas isoladas, constituem um elo da cadeia logística e fazem a integração entre o transporte marítimo e o transporte terrestre de tal modo a viabilizar o comércio internacional e facilitar o comércio nacional.

A vantagem competitiva de um porto não é dada apenas por sua localização geográfica privilegiada, pelas condições de acesso terrestre, pela proximidade ou facilidade de acesso aos centros consumidores ou produtores, mas também, pela eficiência operacional. Esta última variável é fator importante na decisão do armador para a escolha do porto em que pretende atracar. Quanto mais rápida for a operação, melhor para o navio que pode seguir viagem e partir em busca de oportunidades para rentabilizar seu ativo fixo.

Nessa seção serão apresentadas as médias dos indicadores portuários de desempenho relacionados à produtividade dos terminais privados e terminais localizados dentro dos portos organizados. Para a análise, foram selecionados os seguintes indicadores:

- **Consignação Média:** medida em toneladas por navio para a carga geral, graneis líquidos, *roll on-roll off* e graneis sólidos. Indica a característica do tamanho de navio que frequenta o porto, para cada perfil de carga ou mercadoria, em cada terminal ou conjunto de berço;
- **Prancha Média Geral:** medida em unidades por hora, por navio, para contêineres e em toneladas por hora, por navio, para carga geral, *roll on-roll off*, graneis líquidos e graneis sólidos, em cada terminal ou conjunto de berços. Indica a produtividade média de cada terminal ou conjunto de berços, medida em relação ao tempo de atracação dos navios, tomado como tempo de atendimento;
- **Tempo Médio Atracado:** Representa o tempo desde a atracação até a desatracação.

Existem vários outros indicadores de desempenho portuário, que também podem ser acessados no Anuário Estatístico da Antaq, deu-se prioridade aos supracitados indicadores com base na pesquisa bibliográfica e no Acórdão nº

79-2022-ANTAQ¹⁸. Os indicadores portuários foram calculados de 2010 a 2021 por perfil de carga. Tais indicadores constituem-se em um *proxy* do tamanho das embarcações que atracam nos respectivos terminais, bem como para a agilidade das instalações portuárias nas operações de carga e descarga e liberação da embarcação para a navegação.

Importante ressaltar que os seguintes indicadores também foram calculados e constam no Apêndice I. A soma dos indicadores 1,2 e 3 resulta no Tempo Médio Atracado:

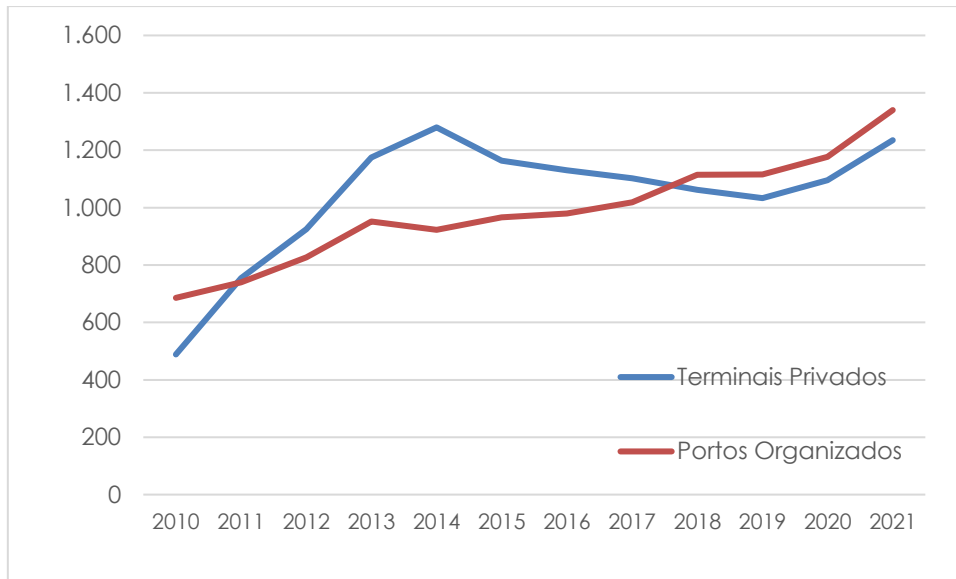
- 1 - Tempo Médio para Início de Operação em horas;
- 2 - Tempo Médio de Operação em horas;
- 3 - Tempo Médio para Desatracação em horas;
- 4 - Tempo Médio para Atracação.

6.2.1 Contêiner

Para as cargas containerizadas, conforme os gráficos abaixo, os portos organizados se sobressaem na consignação média, apresentando, desde 2018, taxa maior que os portos privados. Por outro lado, os terminais privados apresentam tempos médio de atracação inferiores aos portos organizados. Quanto à prancha média evidencia-se uma alternância ao longo do período, com ambos apresentando taxas bem próximas em 2021.

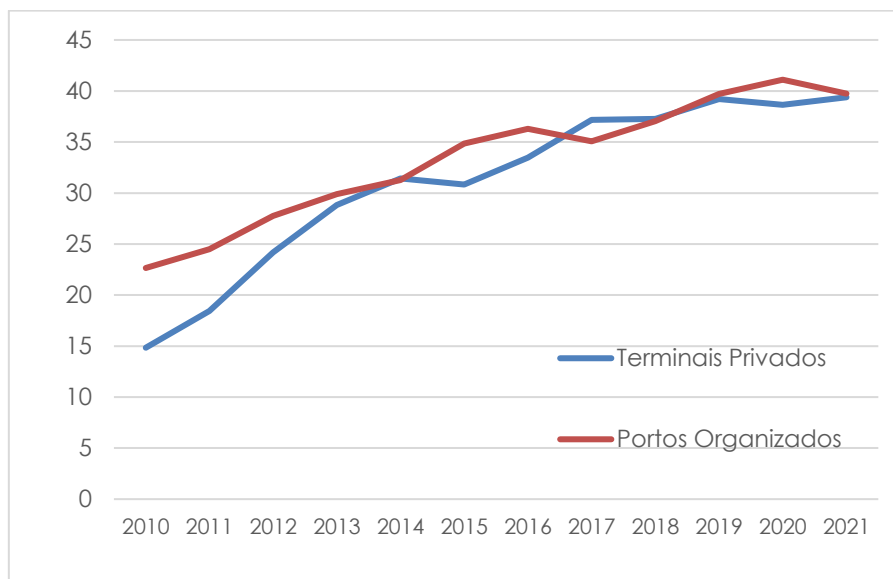
¹⁸ Trata-se de decisão da Diretoria Colegiada da Antaq que definiu encaminhamentos quanto ao" Tema 3.4 da Agenda Regulatória da ANTAQ, biênio 2020/2021 - definição de conceitos e indicadores de prestação de serviço adequado nos portos organizados e instalações portuárias"

Gráfico 11: Evolução da consignação média na movimentação de contêiner no Brasil
- em TEU



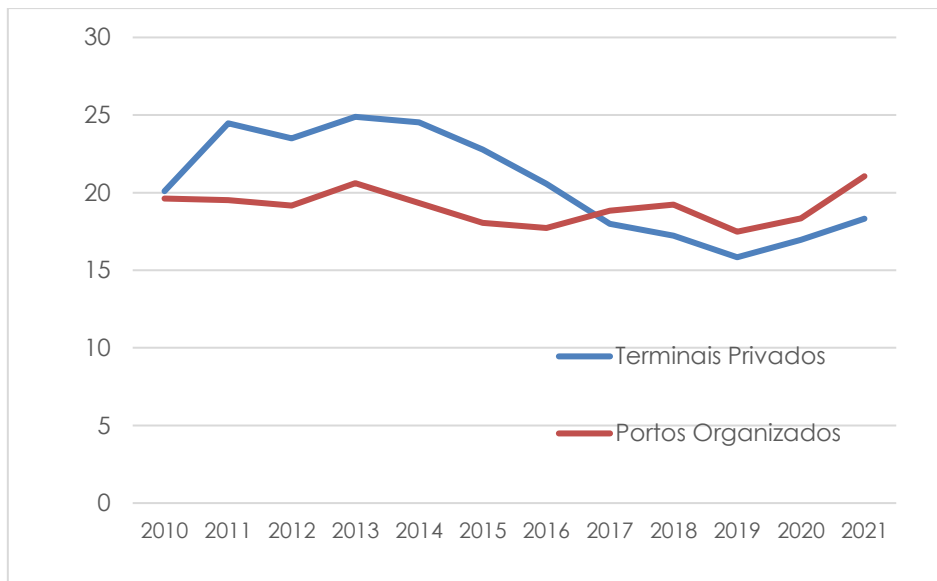
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 12: Evolução da prancha média geral na movimentação de contêiner no Brasil - em unidades



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 13: Evolução do tempo médio atracado na movimentação de contêiner no Brasil – em horas



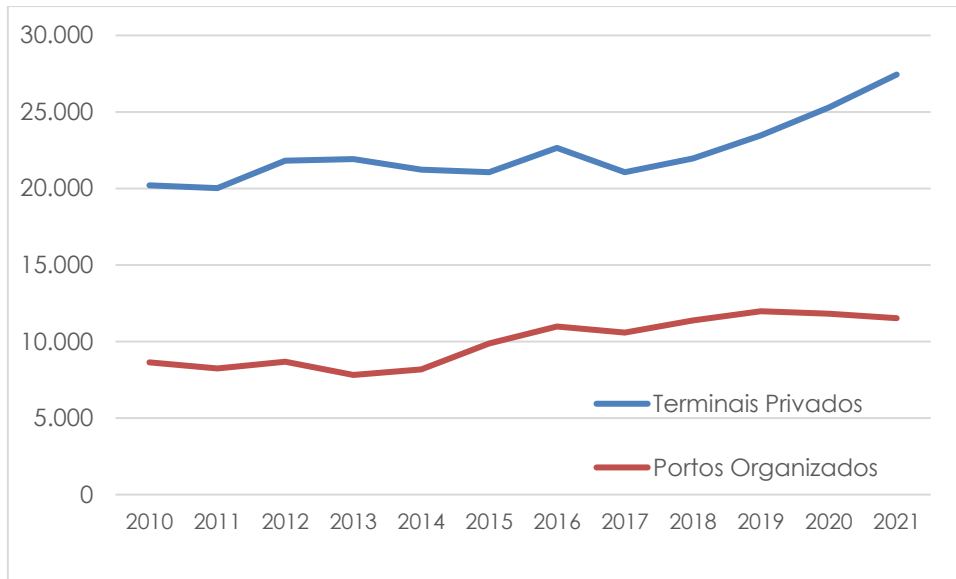
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

6.2.2. Granel Líquido e Gasoso

Inicialmente, cabe lembrar que a movimentação de granéis líquidos e gasosos no Brasil é concentrado nos terminais privados devido a verticalização/integração da cadeia de petróleo/combustíveis, em especial pela Petrobras S.A.

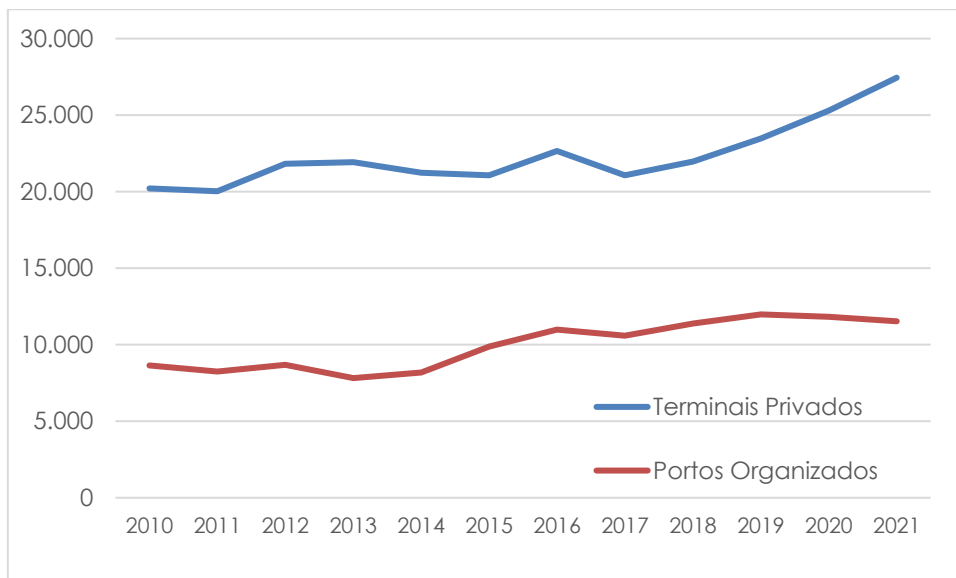
Os gráficos e tabelas seguintes demonstram que os terminais privados apresentam indicadores portuários muito melhores que os portos organizados, inclusive o tempo médio atracado mesmo recebendo navios maiores (consignação média).

Gráfico 14: Evolução da consignação média na movimentação de granel líquido e gasoso no Brasil – em toneladas/navio



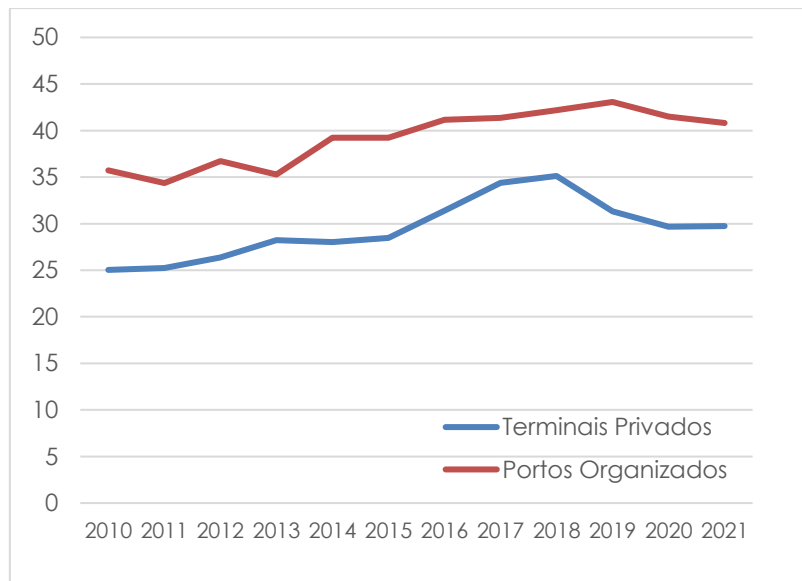
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 15: Evolução da prancha média geral na movimentação de granel líquido e gasoso no Brasil – em toneladas/hora



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 16: Evolução do tempo médio atracado na movimentação de granel líquido e gasoso no Brasil – em horas

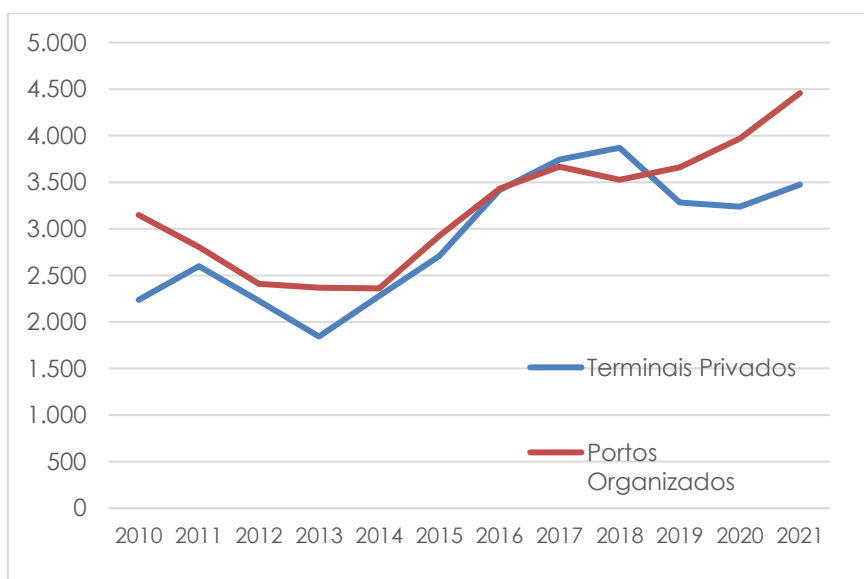


Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

6.2.3 Carga Geral

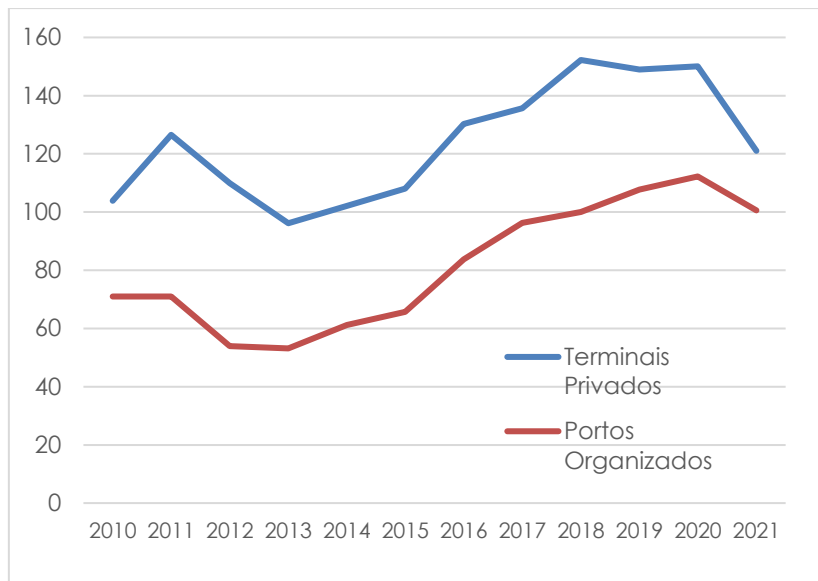
Para carga geral, conforme demonstram os gráficos abaixo, os portos organizados apresentam uma consignação média maior, todavia, em geral, os terminais privados evidenciam uma melhor produtividade (prancha média geral e tempo médio atracado).

Gráfico 17: Evolução da consignação média na movimentação de carga geral no Brasil – em toneladas



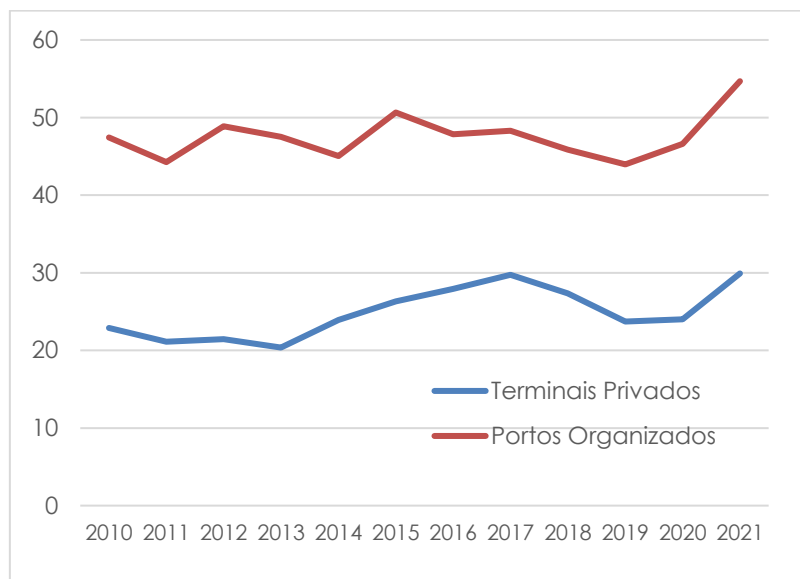
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 18: Evolução da prancha média geral na movimentação de carga geral no Brasil – em toneladas/hora



Fonte: Anuário Estatístico da Antaq

Gráfico 19: Evolução do tempo médio atracado na movimentação de carga geral no Brasil – em horas



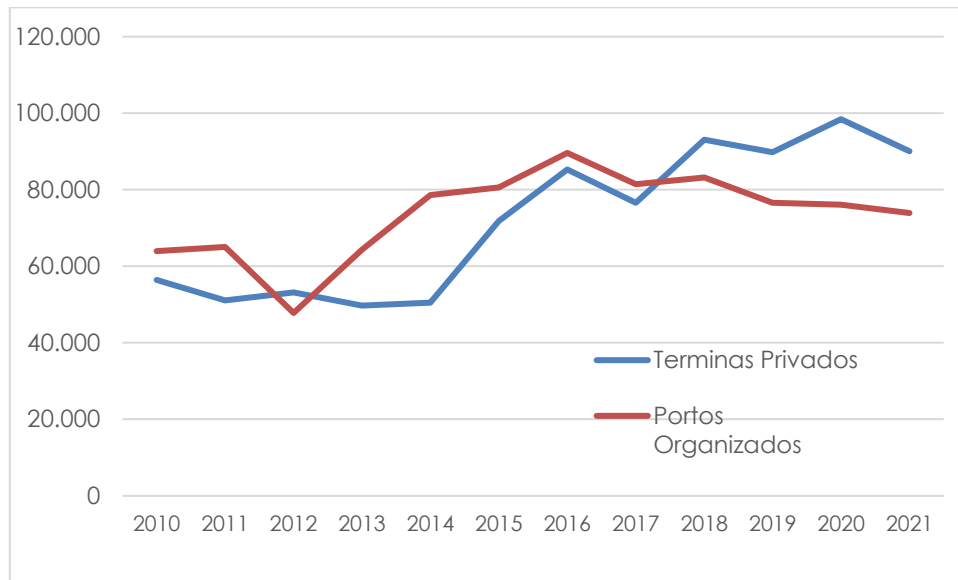
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

6.2.4. Granel Sólido Mineral

No caso do granel sólido mineral, a situação é muito parecida com o granel líquido, pois há uma integração entre a produção e a cadeia logística. O maior exemplo disso é a Vale S.A. que detêm os dois maiores terminais privados do Brasil em movimentação.

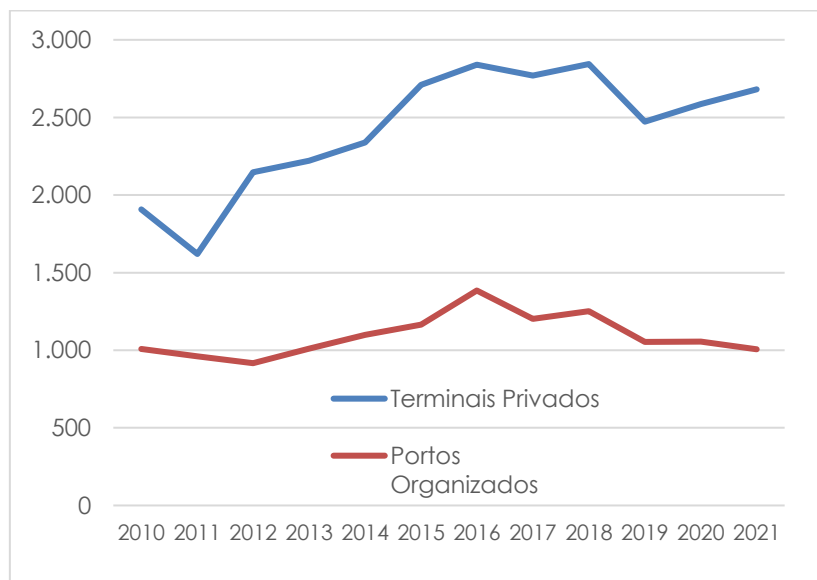
Os gráficos e tabelas seguintes demonstram que os terminais privados apresentam indicadores portuários melhores que os portos organizados na movimentação de grânéis minerais.

Gráfico 20: Evolução da consignação média na movimentação de granel sólido mineral no Brasil – em toneladas



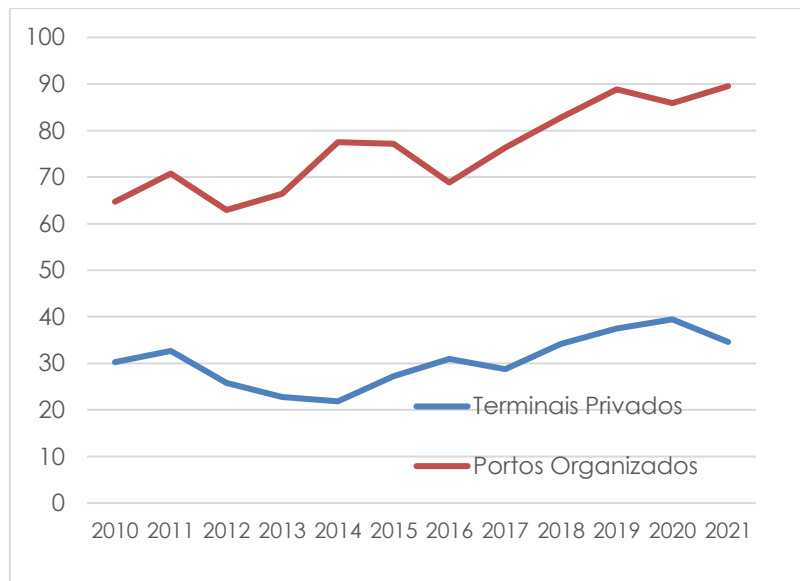
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 21: Evolução prancha média geral na movimentação de granel sólido mineral no Brasil – em toneladas/hora



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 22: Evolução do tempo médio atracado na movimentação de granel sólido mineral no Brasil – em horas



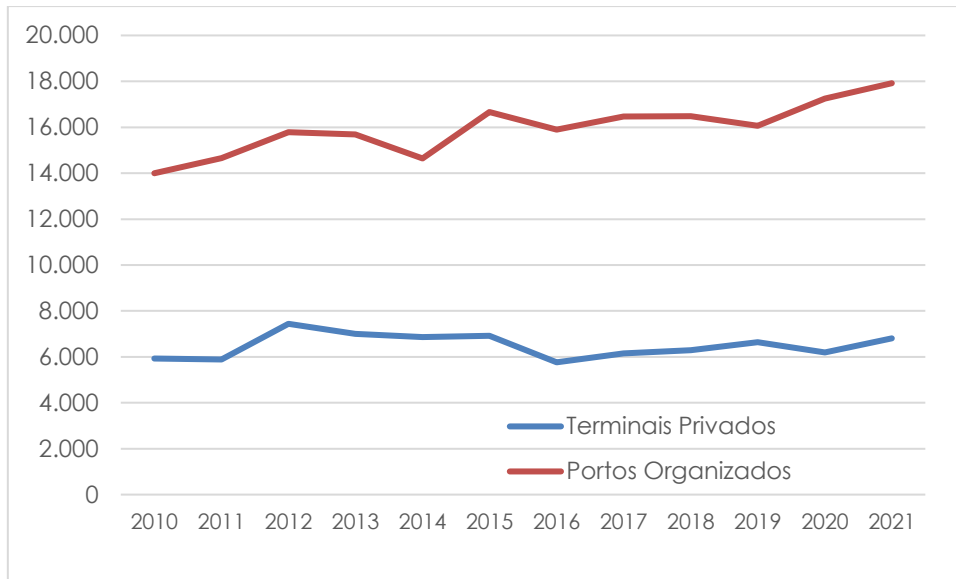
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

6.2.5 Granel Sólido Agrícola

Para o granel sólido agrícola, é importante ressaltar que a maioria dos terminais privados são dedicadas a navegação interior, como consequência recebem embarcações menores o que impacta diretamente nos resultados da consignação média e tempo médio atracado.

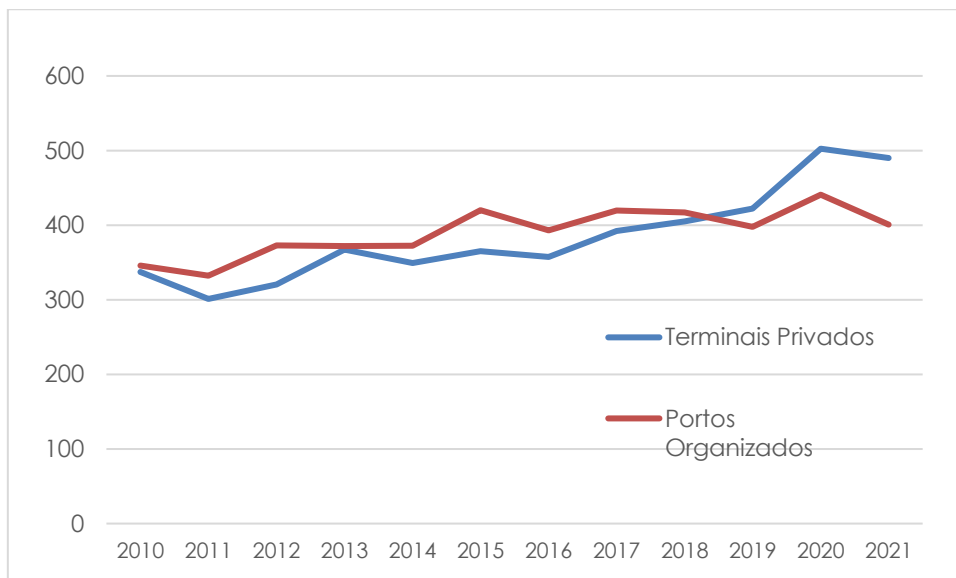
Pode-se perceber que ambos os tipos de terminais apresentam uma evolução na prancha média geral, mas o crescimento deste indicador para os terminais privados é maior.

Gráfico 23: Evolução da consignação média na movimentação de granel sólido agrícola no Brasil – em toneladas



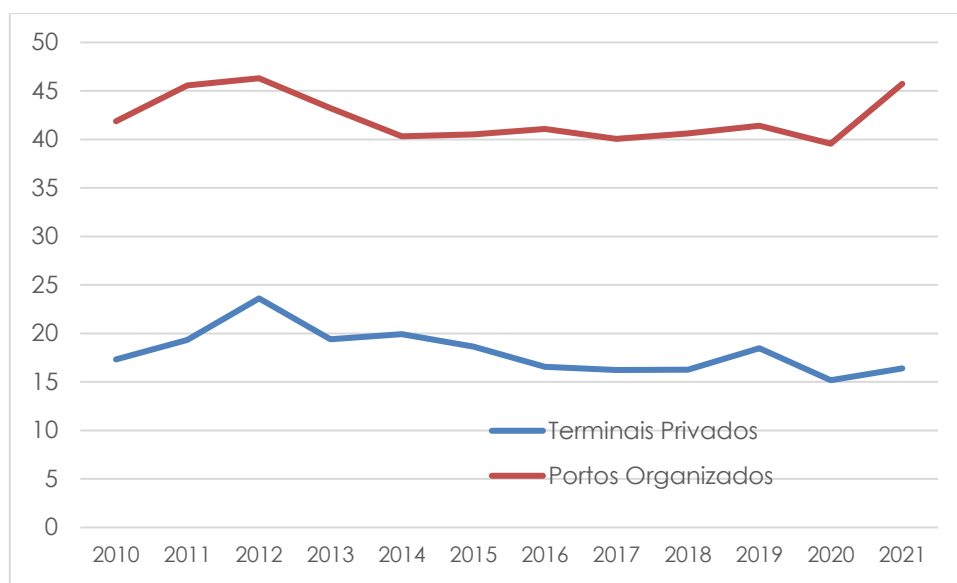
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 24: Evolução da prancha média geral na movimentação de granel sólido agrícola no Brasil – em toneladas/hora



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 25: Evolução do tempo médio atracado na movimentação de granel sólido agrícola no Brasil – em horas



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

6.3. Comparativo entre a movimentação dos terminais privados e dos terminais em portos organizados, por perfil de carga e localizados no mesmo município

Considerando a discussão teórica feita no capítulo anterior, quanto à definição do mercado relevante na dimensão geográfica, ao longo dessa seção são feitas comparações baseadas na movimentação portuária de terminais privados e terminais nos portos organizados no mesmo município ou ainda em municípios vizinhos ou próximos. Tais comparações objetivaram detectar a mudança do padrão concorrencial com a inserção de novos entrantes, mormente terminais de uso privado, ao longo da série histórica de movimentação portuária apresentada.

Quanto à dimensão produto, foram analisados dados dos terminais conforme o perfil de carga, considerando os seguintes: i) Granel Sólido Agrícola (por exemplo: soja, milho, trigo, fertilizantes); ii) Graneis Sólidos Minerais (por exemplo: minério de ferro, sal, bauxita); iii) Granel Líquido e Gasoso; iv) Carga Geral; e v) Carga Containerizada.

Para a realização deste item, foram comparados os dados de movimentação portuária dos TUPs outorgados após 2013 e dos terminais arrendados localizados

em portos organizados no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2021¹⁹, o que resultou nos estudos de caso contidos nos itens 6.3.1 e 6.3.2 a seguir. De forma complementar, foram realizadas análises sobre a concorrência entre instalações portuárias dedicadas à movimentação de contêineres nos complexos de Santos/SP e Itajaí/SC.

Importante lembrar que a maioria dos TUPs outorgados após 2013 atualmente em operação são de pequeno porte, sendo que apenas 5 desses terminais movimentaram mais de 1 milhão de toneladas em 2021.

Considerando o mercado relevante na dimensão produto (perfil de carga) e localização geográfica (município), após o cruzamento de dados, de modo geral, não foram identificados impactos relevantes frequentes na movimentação portuária dos terminais localizados dentro do porto organizado em função de maior concorrência com TUPs, como, por exemplo, alteração na participação de mercado. No entanto, em casos específicos, apresentados em detalhes a seguir como estudos de caso, foi detectada alteração na estrutura concorrencial.

6.3.1. Granel Sólido Agrícola: Município de Porto Velho/RO

Nos últimos anos, o Arco Norte brasileiro vem ganhando cada vez mais importância no escoamento de grãos, tendo disso definido como um plano estratégico que compreende portos ou estações de transbordos dos estados de Rondônia, Amazonas, Pará, Amapá e Maranhão (Itaqui), portos acima do paralelo 16°S.

Em Porto Velho, antes da edição da Lei nº 12.815/2013, havia dois terminais que operavam granel sólido agrícola, o TUP Cargil Agrícola, pertencente a empresa de mesmo nome e o terminal arrendado pela empresa Hermosa Navegação da Amazônia S.A., pertencente ao grupo Amaggi, localizado no Porto Organizado de Porto Velho.

Após 2013, já sob a égide do atual marco regulatório do sistema portuário nacional, mais dois terminais privados receberam autorização e passaram a movimentar granel sólido agrícola em Porto Velho: a estação de transbordo de carga (ETC) Estação Cujubinzinho, de propriedade da empresa Transportes

¹⁹ Dados extraídos do Estatístico Aquaviário da Antaq, acessível em [Página Inicial — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](#)

Bertolini Ltda e o TUP Terminal de Expedição de Grãos Portochuelo, de propriedade do grupo Amaggi.

Conforme verifica-se a seguir, a movimentação portuária de granel sólido agrícola no porto organizado em Porto Velho apresentou diminuição ao longo dos anos, especialmente após o início das operações do TUP Terminal de Expedição de Grãos Portochuelo e da ETC Estação Cujubinzinho.

Tabela 7: Evolução da Movimentação Portuária de Granéis Sólidos Agrícolas no Município de Porto Velho, em toneladas

Ano	Cargill Agrícola (Privado)	Estação Cujubinzinho (Privado)	Terminal Portochuelo (Privado)	Porto Organizado de Porto Velho	Total
2010	902.926			2.225.969	3.128.894
2011	920.037			1.907.755	2.827.792
2012	1.179.309			2.463.140	3.642.449
2013	1.494.539			2.890.405	4.384.944
2014	851.427			2.684.524	3.535.951
2015	1.155.260	771.350	230.022	2.109.202	4.265.833
2016	752.683	931.544	1.273.033	2.203.446	5.160.705
2017	1.092.683	1.864.532	2.226.465	2.432.932	7.616.612
2018	1.110.272	1.847.161	3.086.271	2.019.124	8.062.827
2019	905.160	1.973.489	2.835.485	2.273.452	7.987.586
2020	1.056.847	2.459.569	3.076.427	1.787.987	8.380.830
2021	764.948	2.104.713	2.850.680	1.518.375	7.238.717

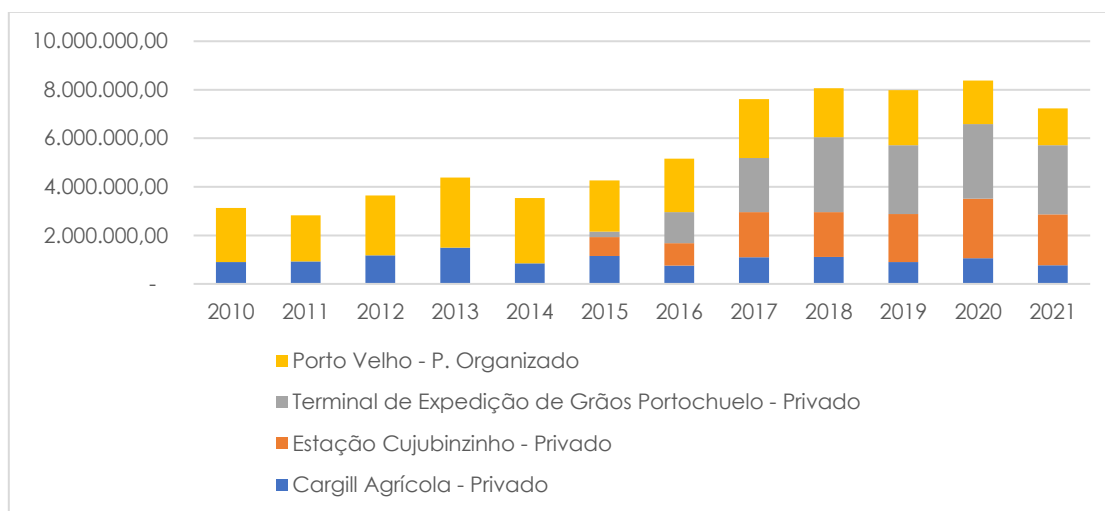
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Importante destacar que a movimentação portuária no município de Porto Velho no período descrito quase dobrou no período de 2010 a 2021 e mesmo assim a movimentação do porto organizado apresentou redução. Entre 2010 e 2014, a média anual de movimentação de granel sólido agrícola em Porto Velho ficou em 3,5 milhões de toneladas, sendo que o porto organizado respondia por quase 70% desta movimentação.

A partir de 2015, quando o TUP Terminal de Expedição de Grãos Portochuelo e a ETC Estação Cujubinzinho passaram também a operar na cidade de Porto Velho, a movimentação média anual de granel sólido agrícola subiu para quase 7 milhões de toneladas, mas a participação do terminal do porto organizado diminuiu, chegando ao percentual de 20% em 2021.

Como apontado no próprio Plano de Desenvolvimento e Zoneamento de Porto de Porto Velho, a empresa arrendatária destinou maior parte de sua carga para o terminal privado que possui na região, em detrimento do terminal localizado no porto organizado (Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Porto Velho, 2022, p. 49).

Gráfico 26: Movimentação de Granéis Sólidos Agrícolas por Terminal no Município de Porto Velho, em toneladas



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Tabela 8: Participação de Mercado dos Terminais Privados e do Porto Organizado na Movimentação de Granel Sólido Agrícola no Município de Porto Velho (%)

Ano	Cargill Agrícola (Privado)	Estação Cujubinzinho (Privado)	Terminal Portochuelo (Privado)	Porto Organizado de Porto Velho
2010	28,9%			71,1%
2011	32,5%			67,5%
2012	32,4%			67,6%
2013	34,1%			65,9%
2014	24,1%			75,9%
2015	27,1%	18,1%	5,4%	49,4%
2016	14,6%	18,1%	24,7%	42,7%
2017	14,3%	24,5%	29,2%	31,9%
2018	13,8%	22,9%	38,3%	25,0%
2019	11,3%	24,7%	35,5%	28,5%
2020	12,6%	29,3%	36,7%	21,3%
2021	10,6%	29,1%	39,4%	21,0%

Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq (elaboração GDE)

O contrato de arrendamento com a Hermasa teve início em 1996, com término previsto para o ano de 2028. A expectativa é que com a renovação do arrendamento e a realização de investimentos, a movimentação de granel sólido agrícola volte ao patamar de 2,4 milhões de toneladas (Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Porto Velho, 2022, p. 49).

Ao que parece, a expansão da produção de grãos no centro-oeste associada à opção de escoamento destes produtos pelo Arco-Norte, sustentaram a ampliação da infraestrutura portuária na região norte do país, sobretudo com os terminais privados, tanto TUP quanto ETC.

Não obstante, chama a atenção a opção da empresa arrendatária por construir um terminal privado *greenfield* em detrimento de buscar ampliar o investimento no arrendamento. Nesta direção, é preciso entender melhor as motivações que levaram a tal escolha e se se trata de uma questão específica, por exemplo relacionada a questões contratuais, como prazo e condições para amortização dos investimentos.

A tabela abaixo evidencia que o TUP Terminal de Expedição de Grãos de Portochuelo apresenta os melhores indicadores de produtividade, mormente no que se refere ao tempo médio atracado e prancha média geral, o que denota uma operação mais ágil em relação aos demais, o que pode, em parte, explicar a participação de mercado de quase 40% em 2021.

Tabela 9: Indicadores de produtividade na movimentação de granel sólido agrícola em Porto Velho/RO

Indicador	Tempo Médio para Desatracação em horas	Tempo Médio Atracado em horas	Tempo Médio de Estadia em horas	Prancha Média Geral em ton/hora	Tempo Médio de Operação em horas	Tempo Médio para Início de Operação em horas	Tempo Médio para Atracação em horas	Consignação Média em t/navio
Terminais Privados	0,48	14,99	89,55	533,96	13,78	0,41	73,82	6.013,57
Cargill Agrícola	0,59	8,93	228,35	263,66	7,00	0,95	218,31	2.209,50
Estação Cujubinzinho	0,82	33,57	37,78	574,97	31,94	0,27	3,11	13.999,97
Terminal De Expedição De Grãos Portochuelo	0,04	2,45	2,52	763,26	2,39	0,01	0,03	1.831,24
Porto Organizados	0,12	7,41	103,74	533,54	7,06	0,19	37,45	1.436,99
Porto Velho (Cais Público)	0,12	7,41	103,74	533,54	7,06	0,19	37,45	1.436,99

Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

No entanto, é imperioso destacar que no caso do escoamento de grãos sólidos agrícolas há a tendência de verticalização dos ativos relacionados à logística de distribuição dos produtos, sendo grandes companhias exportadoras de grãos proprietárias de terminais portuários, considerando aqui que o custo logístico total deve ser o menor possível dado o baixo valor agregado da carga. Nesse cenário, a movimentação de cargas nesses terminais se dá preponderantemente com carga própria de seus proprietários, o que implica em um cenário de pouca competição intraterminais.

6.3.2. Carga Geral: Município de Belém/PA

Inicialmente é importante informar que aproximadamente 85% da carga geral movimentada no município de Belém/PA utilizou o semirreboque baú como forma de armazenamento/transporte. Tal estratégia logística é muito utilizada na região Norte do Brasil associada a navegação interior com a utilização balsa/empurrador. Esse sistema é comumente chamado de "ro ro caboclo".

Figura 1: Ro Ro caboclo



Fonte: Antaq

Figura 2: Semirreboque Baú



Fonte: <https://www.ecounidademovel.com.br/>

Tabela 10: Evolução da movimentação portuária de carga geral no Município de Belém, em toneladas

Ano	Porto Organizado de Belém	Bertolini Belém (TUP)	Norte Log (ETC)	J. F. de Oliveira de Belém (TUP)	Saint-Gobain Icoaraci (TUP)	Total
2010	152.213	1.193.706		1.126.288		2.472.207
2011	125.877	1.228.998		1.004.616		2.359.491
2012	212.388	1.055.306		949.147		2.216.841
2013	361.066	1.032.821		960.403		2.354.290
2014	301.141	1.005.541		893.474		2.200.156
2015	135.349	720.989		650.107		1.506.445
2016	54.563	529.171		657.759		1.241.494
2017	63.557	623.947	812.683	629.388		2.129.575
2018	59.023	666.297	445.499	609.374	15.980	1.796.173
2019	7.294	605.050	558.248	647.472	59.799	1.877.863
2020	10.746	667.194	570.956	863.773	58.844	2.171.514
2021	16.351	840.507	429.358	951.986	66.145	2.304.348

Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

No período de 2010 a 2016, além do porto organizado de Belém, movimentaram carga geral os TUPs Bertolini Belém e J. F. de Oliveira de Belém. A média anual de movimentação neste período foi de 2 milhões de toneladas. A partir de 2017, a ETC da Norte Log começou a movimentar carga geral e em 2018, o TUP Saint-Gobain Icoaraci também iniciou sua operação. Assim, mesmo com mais dois terminais ofertando serviço portuário de movimentação de carga geral, não houve aumento significativo na quantidade de carga movimentada e a média anual de movimentação no período de 2017 a 2021 também ficou em torno de 2 milhões de toneladas.

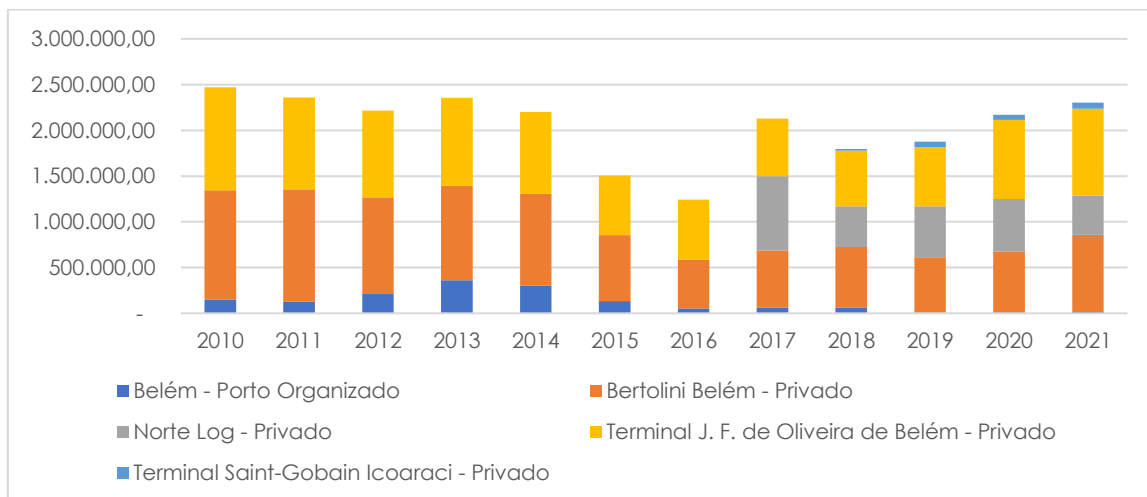
Em 2015 e 2016, a movimentação de carga geral teve expressiva queda de 32% e 18%, respectivamente, para retornar ao patamar de 2,1 milhões de toneladas em 2017. Estas expressivas quedas na movimentação de carga geral podem estar relacionadas à recessão econômica registrada neste período.

Tabela 11: Participação em Mercado por Terminal que Movimenta Carga Geral no Município de Belém

Ano	Porto Organizado de Belém	Bertolini Belém (TUP)	Norte Log (ETC)	J. F. de Oliveira de Belém (ETC)	Saint-Gobain Icoaraci (ETC)
2010	6,2%	48,3%		45,6%	
2011	5,3%	52,1%		42,6%	
2012	9,6%	47,6%		42,8%	
2013	15,3%	43,9%		40,8%	
2014	13,7%	45,7%		40,6%	
2015	9,0%	47,9%		43,2%	
2016	4,4%	42,6%		53,0%	
2017	3,0%	29,3%	38,2%	29,6%	
2018	3,3%	37,1%	24,8%	33,9%	0,9%
2019	0,4%	32,2%	29,7%	34,5%	3,2%
2020	0,5%	30,7%	26,3%	39,8%	2,7%
2021	0,7%	36,5%	18,6%	41,3%	2,9%

Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq (elaboração GDE)

Gráfico 27: Evolução acumulativa da movimentação portuária de carga geral no Município de Belém, em toneladas



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Conforme verifica-se no gráfico e tabelas acima, a participação do porto organizado de Belém na movimentação de carga geral era pequena e diminuiu ainda mais após o início das operações dos terminais privados Norte Log e Terminal Saint-Gobain Icoaraci. Mas, não foi só o porto organizado que perdeu participação de mercado, os terminais privados que praticamente dominavam o mercado de carga geral, em Belém, antes de 2017, também registraram perda de participação de mercado, principalmente para a ETC Norte Log. Assim, este caso ilustra uma interessante situação em que os terminais privados são contestados por outros terminais também privados.

Tabela 12: Indicadores de produtividade na movimentação de carga geral em Belém/PA

Indicador	Consignação Média em t/navio	Prancha Média Geral em ton/hora	Tempo Médio de Estadia em horas	Tempo Médio para Atracação em horas	Tempo Médio para Início de Operação em horas	Tempo Médio para Desatraca-ção em horas	Tempo Médio Atracado em horas	Tempo Médio de Operação em horas
Terminais Privados	1.429,91	278,10	32,50	0,07	24,28	2,01	32,41	4,16
Bertolini - Belém (Bertolini - Belém)	1.368,38	21,63	68,21	0,03	59,58	2,46	68,18	5,36
Norte Log (Norte Log)	3.294,57	1.182,25	10,91	0,32	0,10	0,18	10,33	5,19
Terminal J. F. De Oliveira De Belém (Terminal J. F. De Oliveira De Belém)	581,94	117,28	6,75	0,01	0,13	2,41	6,82	2,49
Terminal Saint-Gobain Icoaraci (Terminal Saint-Gobain Icoaraci)	1.556,99	Não Informado	Não Informado	Não Informado	Não Informado	Não Informado	Não Informado	Não Informado
Portos Organizados	792,77	48,88	70,84	0,03	2,56	4,03	67,00	67,08
Belém	792,77	48,88	70,84	0,03	2,56	4,03	67,00	67,08

Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

A tabela acima, ilustra que o aumento da participação de mercado da ETC Norte Log parece estar alicerçado em indicadores de produtividade superiores aos demais terminais privados. Outro fato de destaque são os indicadores de desempenho muito inferiores dos portos organizados em relação aos seus pares privados, o que justifica sua ínfima participação de mercado atual.

6.3.3. Contêiner - Portonave e Itajaí

A Terminal Investment Limited (TIL), ligado ao Grupo MSC, é a proprietária do TUP Portonave - Terminais Portuários de Navegantes. Já a APM Terminals, atual arrendatária do porto organizado de Itajaí/SC é ligado ao grupo de navegação Maersk. Portanto, ambos terminais são ligados a algum grande grupo de navegação. . Neste caso específico, é difícil afirmar que o tipo de outorga é determinante na quantidade movimentada de carga, parecendo que a concorrência se dá entre as empresas de navegação devido à tendência de utilização do próprio terminal (*self preference*)

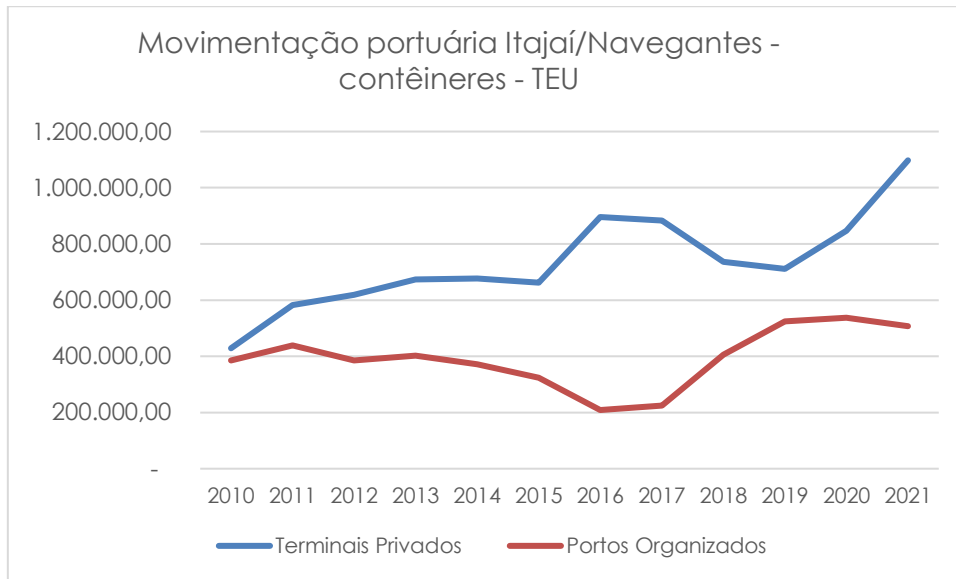
Ambos possuem indicadores de produtividade parecidos, exceto prancha média geral, onde se destaca o TUP Portonave.

Tabela 13: Evolução da movimentação de contêineres em Itajaí/Navegantes – em TEU

Movimentação Contêineres (Bruto)-(TEU)												
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Terminais Privados	428.534	582.901	618.453	673.341	676.686	662.608	895.389	883.396	736.082	711.335	846.951	1.097.456
Portonave - Terminais Portuários De Navegantes	424.229	581.493	618.434	673.139	676.675	662.590	895.375	883.396	736.054	711.335	846.951	1.097.456
Teporti		186	19	202	11	18	14		28			
Terminal Portuário Braskarne	4.305	1.222										
Portos Organizados	384.950	438.752	385.195	402.264	371.358	323.565	208.768	224.546	405.692	523.916	537.244	507.178
Itajaí (Cais Arrendado)	276.972	369.293	354.121	359.631	350.834	323.565	208.768	224.546	405.462	475.033	517.139	506.063
Itajaí (Cais Público)	107.978	69.459	31.074	42.633	20.524				230	48.883	20.105	1.115
Total Geral	813.484	1.021.653	1.003.648	1.075.605	1.048.044	986.173	1.104.157	1.107.942	1.141.774	1.235.251	1.384.195	1.604.634

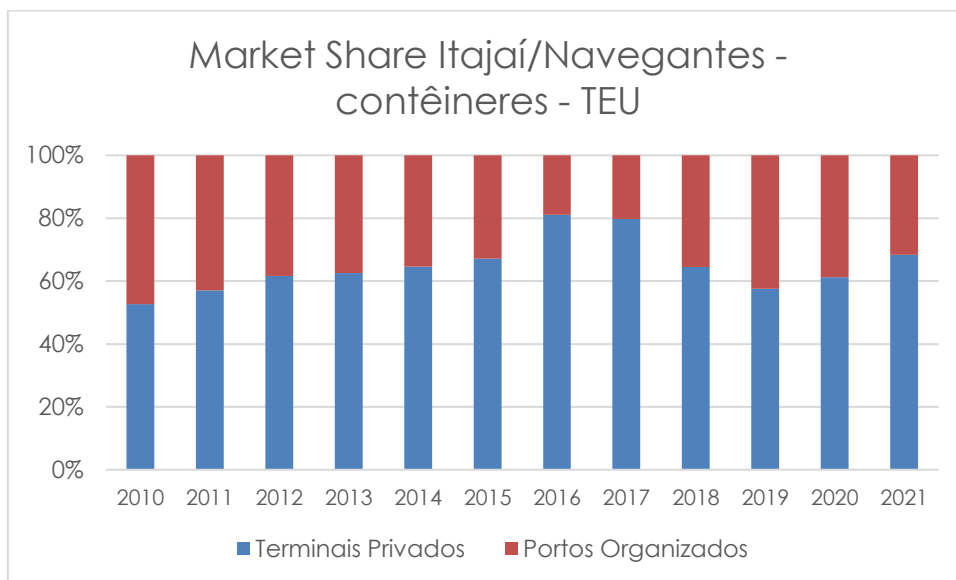
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 28: Evolução da movimentação de contêineres em Itajaí/Navegantes – em TEU



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 29: Evolução do Market Share na movimentação de contêineres em Itajaí/Navegantes – em TEU



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Tabela 14: Indicadores de produtividade na movimentação de contêineres em Itajaí/Navegantes

Indicador	Portonave - Terminais Portuários De Navegantes	Itajaí (Cais Arrendado)
Tempo Médio para Início de Operação (em horas)	1,06	1,11
Consignação Média (em TEUs/navio)	1.338,75	1.242,89
Prancha Média Geral (em unidades/hora)	48,29	38,53
Tempo Médio para Atracação (em horas)	11,39	10,12
Tempo Médio de Operação (em horas)	13,84	13,99
Tempo Médio para Desatracação (em horas)	1,42	2,67
Tempo Médio Atracado (em horas)	17,05	18,57
Tempo Médio de Estadia (em horas)	28,88	28,98

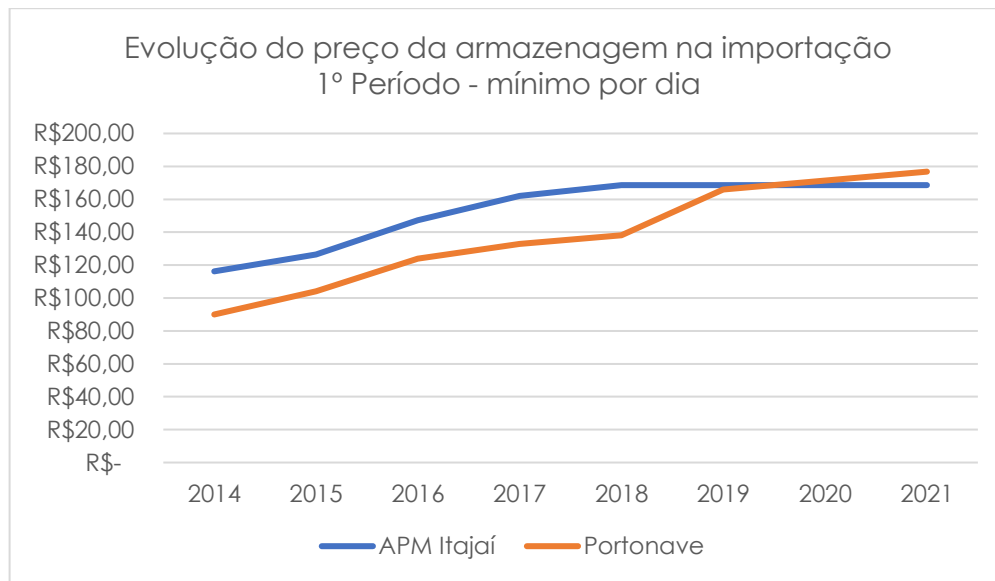
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Tabela 15: Evolução dos preços dos principais serviços em terminais de contêiner – Itajaí e Portonave

Terminal	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
APM Itajaí										
Armazenagem Importação 1º Período - mínimo por dia	R\$ 116,20	R\$ 126,40	R\$ 147,20	R\$ 162,00	R\$ 168,60	R\$ 168,60	R\$ 168,60	R\$ 168,60	R\$ 179,40	R\$ 156,18
Carga/descarga contêiner cheio			R\$ 655,00	R\$ 721,00	R\$ 773,00	R\$ 823,00	R\$ 899,00	R\$ 899,00	R\$ 899,00	R\$ 809,86
Levante de Contêiner/ Carregamento de saída/ Handling out	R\$ 148,00	R\$ 193,00	R\$ 236,00	R\$ 260,00	R\$ 278,00	R\$ 296,00	R\$ 310,00	R\$ 310,00	R\$ 344,00	R\$ 263,89
Monitoramento e/ou Fornecimento de Energia 1º período	R\$ 135,00	R\$ 155,00	R\$ 181,00	R\$ 200,00	R\$ 214,00	R\$ 228,00	R\$ 249,00	R\$ 249,00	R\$ 249,00	R\$ 206,67
Pesagem de Contêiner (Importação)	R\$ 62,00	R\$ 71,00	R\$ 83,00	R\$ 92,00	R\$ 98,00	R\$ 105,00	R\$ 115,00	R\$ 115,00	R\$ 128,00	R\$ 96,56
Posicionamento Vistoria/Inspeção	R\$ 513,00	R\$ 721,00	R\$ 881,00	R\$ 970,00	R\$ 1.040,00	R\$ 1.040,00	R\$ 1.088,00	R\$ 1.088,00	R\$ 1.088,00	R\$ 936,56
Scanner - Inspeção não Invasiva (Contêiner cheio)	R\$ 700,00	R\$ 805,00	R\$ 938,00	R\$ 1.032,00	R\$ 1.105,00	R\$ 1.105,00	R\$ 1.105,00	R\$ 1.105,00	R\$ 1.207,00	R\$ 1.011,33
Portonave										
Armazenagem Importação 1º Período - mínimo por dia	R\$ 90,00	R\$ 104,00	R\$ 124,00	R\$ 132,80	R\$ 138,20	R\$ 166,00	R\$ 171,40	R\$ 176,80	R\$ 192,40	R\$ 143,96
Levante de Contêiner/ Carregamento de saída/ Handling out	R\$ 135,00	R\$ 155,00	R\$ 170,00	R\$ 235,00	R\$ 245,00	R\$ 282,00	R\$ 291,00	R\$ 301,00	R\$ 328,00	R\$ 238,00
Monitoramento e Fornecimento de Energia 1º período	R\$ 125,00	R\$ 154,00								R\$ 139,50
Monitoramento e/ou Fornecimento de Energia 1º período			R\$ 170,00	R\$ 183,00	R\$ 190,00	R\$ 200,00	R\$ 207,00	R\$ 214,00	R\$ 233,00	R\$ 199,57
Pesagem de Contêiner (Importação)		R\$ 56,00	R\$ 65,00	R\$ 80,00	R\$ 85,00	R\$ 94,00	R\$ 97,00	R\$ 101,00	R\$ 110,00	R\$ 86,00
Posicionamento Vistoria/Inspeção	R\$ 480,00	R\$ 554,00	R\$ 630,00	R\$ 674,00	R\$ 701,00	R\$ 807,00	R\$ 833,00	R\$ 860,00	R\$ 936,00	R\$ 719,44
Scanner - Inspeção não Invasiva (Contêiner cheio)	R\$ 650,00	R\$ 693,00	R\$ 770,00	R\$ 824,00	R\$ 857,00	R\$ 900,00	R\$ 929,00	R\$ 929,00	R\$ 929,00	R\$ 831,22

Fonte: Tabela de preços máximos dos terminais

Gráfico 30: Evolução do preço da armazenagem na importação 1º Período - mínimo por dia – Itajaí Portonave



Fonte: Tabela de preços máximos dos terminais

Conforme tabela e gráfico acima demonstram os valores máximos praticados nas rubricas selecionadas nos dois terminais são próximos. Comparando-se os preços de armazenagem, importante item na receita desse tipo de terminal, pode-se verificar, também, valores bem similares²⁰.

6.3.4. Contêiner – Santos (BTP, DP World, Ecoporto, Santos Brasil)

Conforme os dados abaixo, no complexo portuário de Santos, a movimentação de contêineres está crescendo tanto nos terminais arrendados do porto organizado quanto no TUP DP World Santos, o *market share* está estável desde 2015.

Ressalta-se que o terminal arrendado BTP é resultado da *joint-venture* entre dois grupos de operadores portuários, a APM Terminals e a Terminal Investment Limited (TIL) – líderes do mercado mundial de movimentação de contêineres. Ambos são ligados a grandes armadores internacionais, o que pode impactar na dinâmica concorrencial na região.

²⁰ A Portonave não disponibilizou na sua tabela os valores do serviço denominado “Carga/descarga contêiner cheio”, tendo em vista que tal serviço na maioria dos casos é pago pelos armadores por meio do THC.

Já os terminais TUP - DP World Santos e Santos Brasil não possuem controle direto exercido por empresas de navegação.

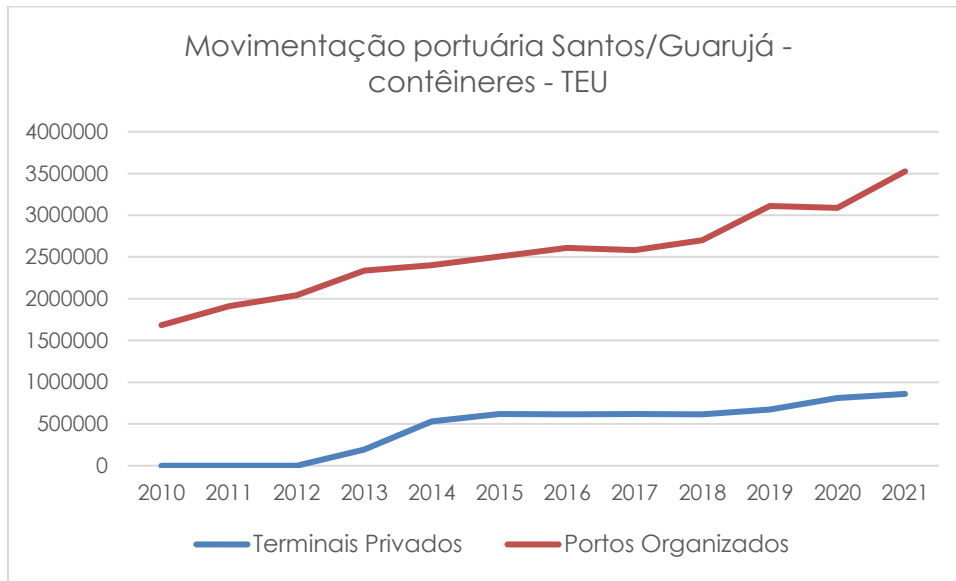
Quanto aos indicadores portuários de produtividade, pode-se verificar que os terminais arrendados têm indicadores compatíveis com o terminal privado. Ressalte-se que o desempenho médio do porto organizado foi influenciado pelo Ecoporto Santos S/A (terminal menor em movimentação de contêineres).

Tabela 16: Evolução na movimentação de contêineres em Santos/Guarujá – em TEU

Ano	TERMINAIS PRIVADOS	PORTOS ORGANIZADOS			
	DP World Santos	BTP	Ecoporto Santos S/A	Santos Brasil	Total
2010			398.420	1.285.125	1.683.545
2011			481.900	1.428.913	1.910.813
2012			500.513	1.542.333	2.042.846
2013	194.098	104.594	463.883	1.768.255	2.336.732
2014	529.869	696.763	362.239	1.342.470	2.401.472
2015	618.240	1.066.917	150.767	1.289.361	2.507.045
2016	615.577	1.216.717	470	1.391.237	2.608.424
2017	618.619	1.301.785	2.679	1.276.046	2.580.510
2018	615.485	1.305.880	496	1.393.597	2.699.973
2019	673.294	1.503.406	14.006	1.595.618	3.113.030
2020	811.563	1.602.060	17.248	1.467.778	3.087.086
2021	860.002	1.656.632	34.422	1.834.304	3.525.358

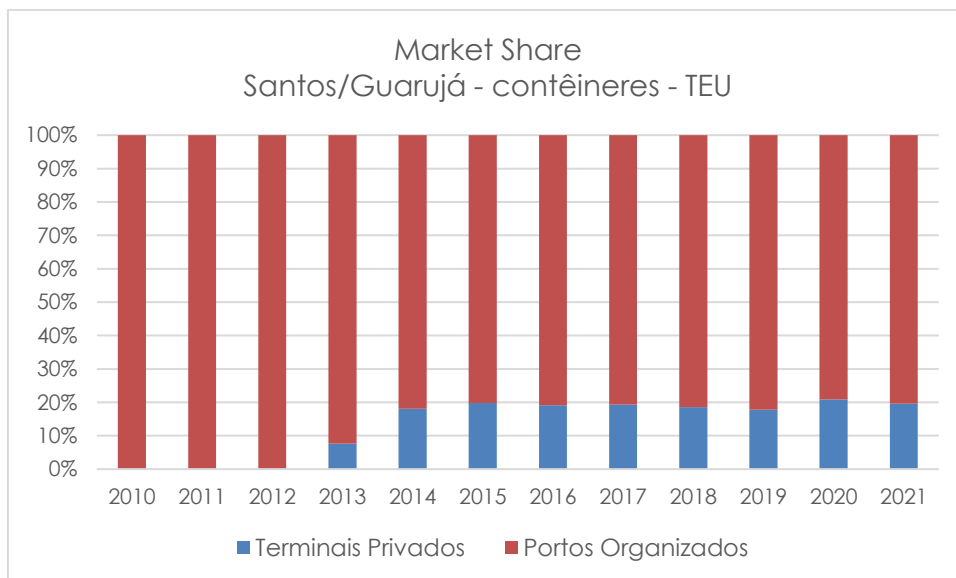
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 31: Evolução na movimentação de contêineres em Santos/Guarujá – em TEU



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Gráfico 32: Evolução do Market Share movimentação de contêineres em Santos/Guarujá – em TEU



Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Tabela 17: Indicadores de produtividade na movimentação de contêineres em Santos

Indicador	TERMINAIS PRIVADOS	PORTOS ORGANIZADOS			
	DP World Santos	BTP	Ecoporto Santos S/A	Santos Brasil	Média
Tempo Médio de Estadia (em horas)	32,19	35,96	44,21	34,94	38,37
Tempo Médio Atracado (em horas)	23,13	23,38	29,54	20,75	24,56
Tempo Médio para Desatracação (em horas)	4,17	3,67	4,67	3,19	3,84
Consignação Média (em TEUs/navio)	1.571,95	1.794,09	658,90	1.780,93	1.411,31
Tempo Médio para Atracação (em horas)	8,51	12,59	14,43	14,19	13,74
Tempo Médio de Operação (em horas)	13,65	16,68	19,74	15,30	17,24
Tempo Médio para Início de Operação (em horas)	4,89	2,31	3,22	1,77	2,44
Prancha Média Geral (em unidades/hora)	43,65	51,71	14,72	54,96	40,46

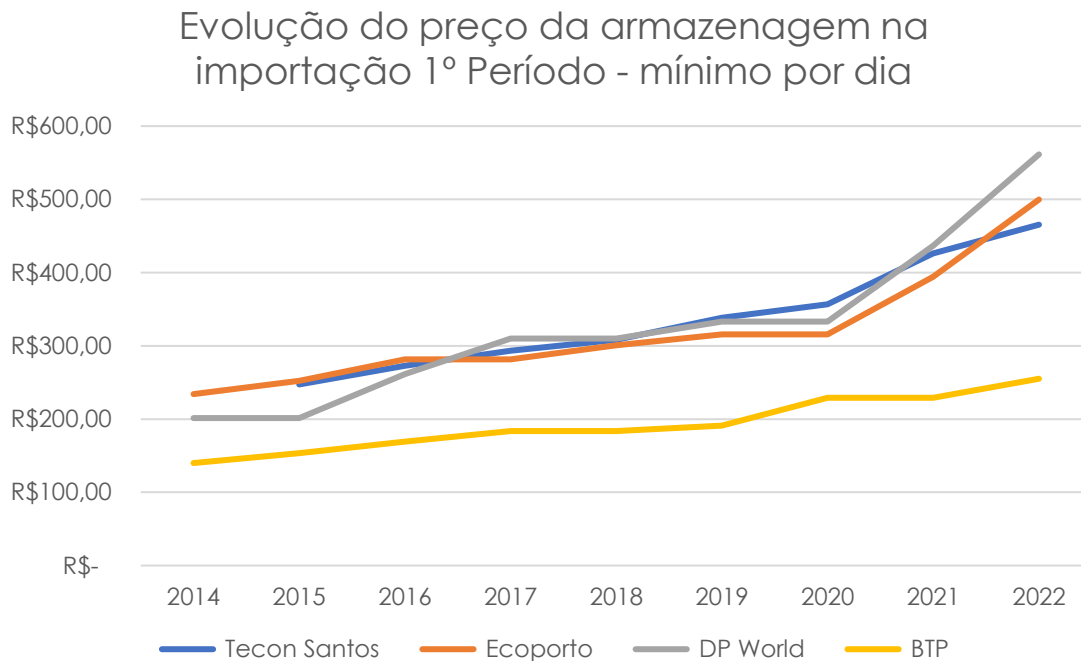
Fonte: Estatístico Aquaviário/Antaq

Tabela 18: Evolução dos preços dos principais serviços em terminais de contêiner – Porto de Santos e DP World

ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	MÉDIA
BTP										
Armazenagem Importação 1º Período - mínimo por dia	140,00	153,34	169,18	183,57	183,57	190,92	229,10	229,10	255,08	192,65
Carga/descarga contêiner cheio	1.530,00	1.675,81	1.848,94	2.006,19	2.042,96	2.124,77	2.228,03	2.307,35	2.538,78	2.033,65
Levante de Contêiner/ Carregamento de saída/ Handling out	280,00	306,68	338,37	367,15	373,88	388,85	505,51	505,51	556,21	402,46
Monitoramento e/ou Fornecimento de Energia 1º período	145,00	159,18	175,62	190,56	194,05	201,82	262,32	271,66	328,71	214,32
Pesagem de Contêiner (Importação)	60,00	65,72	72,51	78,68	80,12	83,33	87,38	90,49	99,57	79,76
Posicionamento Vistoria/Inspeção	280,00	306,68	338,37	367,15	373,88	388,85	544,38	563,76	620,31	420,38
Scanner - Inspeção não Invasiva (Contêiner cheio)	286,00	313,26	350,00	379,77	386,73	402,22	522,89	522,89	575,34	415,46
DP World										
Armazenagem Importação 1º Período - mínimo por dia	201,40	201,40	261,40	309,73	309,73	333,32	333,32	436,47	561,39	327,57
Carga/descarga contêiner cheio			450,00	533,20	533,20	573,81	573,81	751,38	966,43	625,98
Levante de Contêiner/ Carregamento de saída/ Handling out	303,16	303,16	403,16	477,70	477,70	541,08	541,08	673,17	865,83	509,56
Monitoramento e/ou Fornecimento de Energia 1º período	137,80	137,80	137,80	163,27	163,27	175,70	175,70	250,17	321,77	184,81
Pesagem de Contêiner (Importação)	122,20	122,20	122,20	69,67	69,67	74,98	74,98	98,18	126,28	97,82
Posicionamento Vistoria/Inspeção	356,16	356,16	456,16	540,50	540,50	581,66	581,66	761,66	979,66	572,68
Scanner - Inspeção não Invasiva (Contêiner cheio)	296,80	296,80	307,71	364,60	364,60	392,37	392,37	513,79	660,84	398,88
Ecoporto										
Armazenagem Importação 1º Período - mínimo por dia	234,12	252,10	281,47	281,47	300,67	315,59	315,59	394,14	499,78	319,44
Carga/descarga contêiner cheio								1.302,62	1.535,30	1.418,96
Levante de Contêiner/ Carregamento de saída/ Handling out	407,72	439,03	490,00	490,00	640,92	549,60	549,60	840,18	990,26	599,70
Monitoramento e/ou Fornecimento de Energia 1º período	225,17	242,46	520,71	520,71	556,22	583,83	583,83	729,15	859,39	535,72
Pesagem de Contêiner (Importação)	74,76	80,50	400,00	400,00	427,28	448,49	448,49	560,12	660,17	388,87
Posicionamento Vistoria/Inspeção	407,72	439,03	490,00	490,00	526,62	549,61	549,61	686,41	809,02	549,78
Scanner - Inspeção não Invasiva (Contêiner cheio)	240,00	258,43	290,00	290,00	405,92	426,07	426,07	535,87	631,59	389,33
Tecon Santos										
Armazenagem Importação 1º Período - mínimo por dia		247,31	272,91	293,38	308,04	338,36	356,76	426,29	465,40	338,56
Carga/descarga contêiner cheio		823,00	908,00	976,10	904,77	1.125,75	1.186,99	1.418,33	1.677,60	1.127,57
Monitoramento e/ou Fornecimento de Energia 1º período		168,98	186,47	200,46	174,64	131,19	243,77	291,28	344,53	217,67
Posicionamento Vistoria/Inspeção		281,12	310,22	333,49	350,16	384,62	405,54	484,58	573,16	390,36
Scanner - Inspeção não Invasiva (Contêiner cheio)		353,26	389,82	419,06	440,01	483,31	509,60	608,92	720,23	490,53

Fonte: Tabela de preços máximos dos terminais

Gráfico 33: Evolução do preço da armazenagem na importação 1º Período - mínimo por dia – Porto de Santos e DP World



Fonte: Tabela de preços máximos dos terminais

Conforme as informações acima, em geral, os valores máximos praticados em Santos são próximos²¹, todavia alguns serviços portuários apresentam grande discrepância como “Monitoramento e/ou Fornecimento de Energia 1º período” para contêineres refrigerados no terminal Ecoporto, Carga/descarga de contêiner cheio no terminal BTP.

Comparando-se os preços de armazenagem²², pode-se verificar que os valores são parecidos, exceto pelo terminal BTP que apresenta os menores valores mínimos diários.

²¹ O TUP DP World não disponibilizou na sua tabela os valores do serviço denominado “Carga/descarga contêiner cheio”, tendo em vista que tal serviço na maioria dos casos é pago pelos armadores por meio do THC. O terminal Ecoporto somente disponibilizou tais valores a partir de 2021.

²² Importante ressaltar que geralmente o referido serviço é cobrado sobre um percentual do valor da carga armazenada.

7. Conclusões

Este estudo procurou compreender o papel que os terminais de uso privado têm no mercado portuário e os impactos concorrenciais que a alteração promovida pela Lei nº 12815/2013 produziu no setor.

Como vimos, a Lei nº 12.815, de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 8.033, de 2013, recentemente alterada pelo Decreto nº 10.672, de 2021, franquearam a movimentação de carga própria e de terceiros aos TUPs, sem as restrições que a “Lei de Modernização dos Portos”, consubstanciada na Lei nº 8.630, de 1993, havia colocado aos terminais privados durante os vinte anos que vigorou.

No exame das condições atuais de funcionamento do sistema portuário brasileiro, consideramos três períodos: o primeiro, corresponde ao período anterior à edição da “Lei de Modernização dos Portos” e que tem início com a edição do Decreto nº 20.933, de 1932; o segundo, diz respeito ao período em que vigorou a “Lei de Modernização dos Portos”, a Lei nº 8.630, de 1993; e o terceiro, que se refere à situação vigente, desde a edição da “Nova Lei dos Portos”, a Lei nº 12.815, de 2013.

O primeiro período que se estende da edição do Decreto nº 20.933, de 1932, até a “Lei de Modernização dos Portos”, de 1993, foi marcado por um estatismo. Neste período, por exemplo, foi criada a Empresa de Portos do Brasil S.A., a Portobrás, por meio da Lei nº 6.222, que tinha como finalidade supervisionar, orientar, coordenar, controlar e fiscalizar as atividades relacionadas a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis. Esta empresa foi extinta em 1990.

O segundo período, que vigorou da edição da “Lei de Modernização dos Portos”, de 1993, até a edição da “Nova Lei dos Portos”, de 2013, foi marcado pela possibilidade de exploração da atividade portuária pelo setor privado, seja por meio da figura do operador portuário; ou pela possibilidade de arrendar áreas localizadas no porto organizado ou instalar terminais de uso privativo. Neste segundo período, foi instituída a Antaq, por meio da Lei nº 10.233, de 2001.

O terceiro período corresponde ao atual marco regulatório do setor portuário, dado pela edição da “Nova Lei dos Portos”, a Lei nº 12.815, de 2013. Sob este novo arranjo institucional, procurou-se eliminar barreiras à entrada de

interessados, tendo como objetivo ampliar a infraestrutura, modernizar a gestão portuária e assegurar investimentos no setor e o aumento da movimentação de cargas.

A "Nova Lei dos Portos" (Lei nº 12.815/2013) foi fundamental para o crescimento do número de autorizações a partir de 2013. No período de 2013 a 2021, a Antaq concedeu 94 autorizações para TUPs, uma taxa média de 10,4 autorizações por ano, quase o dobro da taxa média anual de autorizações observada no período de 1993 a 2012, que foi de 5,8 autorizações por ano.

Além disso, constatou-se que várias autorizações foram concedidas para movimentação de mais de um perfil de carga. Importante mencionar que alguns terminais possuem projetos para agregar uma indústria ou mesmo um polo industrial em sua área adjacente. Outro ponto notado foi que algumas autorizações foram concedidas para terminais que prestam serviços de reparo e manutenção de embarcações ou prestam serviço de apoio marítimo, além de movimentação de carga.

Por perfil de carga, 30% das autorizações concedidas entre 2013 e 2021 foram para TUPs destinados a movimentação de granel líquido/gasoso, 22% para movimentação de granel sólido, 16% para carga geral. Por unidade da federação, 26% dos TUPs autorizados no período de 2013 a 2021 localizam-se no estado do Rio de Janeiro; 12% no Pará e 9% nos do Amazonas e do Espírito Santo.

Se por um lado, foi verificado um expressivo aumento das autorizações concedidas a partir de 2013, esse fenômeno não se refletiu proporcionalmente no aumento da movimentação de cargas por terminais outorgados após a edição da Lei nº 12.815/2013.

Cruzando dados do Painel de Instalações Privadas e do Estatístico Aquaviário, ambos da Antaq, explicitou-se que das 209 autorizações concedidas para TUPs, 137 efetivamente movimentaram carga em 2021, sendo que 98 foram outorgadas antes de 2013 e 39 após esta data. Em 2021, os TUPs movimentaram 791 milhões de toneladas, sendo que os terminais outorgados antes de 2013 movimentaram 93% deste volume. Excluindo o volume movimentado pelo Terminal de Tubarão e pelo Terminal Marítimo Ponta da Madeira, ambos pertencentes à Vale S.A., os TUPs movimentaram 544,5 milhões, ainda assim, os

terminais outorgados antes de 2013 mantiveram elevada participação (90%), em comparação à movimentação dos TUPs outorgados após 2013.

Quanto aos terminais portuários situados em portos organizados, conforme dados do Painel de Portos Organizados, há atualmente 177 terminais, sendo que 82% deste montante são contratos de arrendamento e 18% são contratos de transição. Em relação à movimentação, em 2021, 115 terminais registraram movimentação de carga, sendo que 39% operaram granel sólido e 23% movimentaram mais de um perfil de carga.

A Lei nº 12.815/2013 também dispõe que a exploração de portos organizados e instalações portuárias deve seguir a diretriz de estímulo à concorrência e à liberdade de preços nas operações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento (art. 3º). Nesta direção, o estímulo à concorrência deve ser feito por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias (inciso V, do art. 3º).

Nesse sentido, este estudo buscou analisar possíveis impactos concorrenciais entre terminais de uso privado e arrendamentos. Comparando-se os dados de movimentação portuária no período de 2013 a 2021, dos TUPs outorgados após 2013 e dos terminais arrendados localização no mesmo município ou cidade próxima, de modo geral, não foram identificados impactos relevantes na movimentação portuária dos terminais localizados dentro do porto organizado em função de maior concorrência com TUPs, como por exemplo, alteração na participação de mercado.

No entanto, quando foi realizada análise pormenorizada, utilizando-se como referência para definição do mercado relevante a dimensão geográfica²³, e diferenciando os perfis de carga (granel sólido agrícola, granel sólido mineral, granel líquido e gasoso, carga geral e carga containerizada), constatou-se, em alguns casos, uma modificação na estrutura concorrencial em função da entrada de novos terminais de uso privado.

²³ tomando-se por base o município ou municípios vizinhos ou próximos onde se localizam os terminais privados e o porto organizado.

No caso apresentado de movimentação de granel sólido agrícola em Porto Velho, a expansão da infraestrutura portuária ocorreu juntamente com um crescimento da movimentação de grãos naquela região, sustentada pela expansão da produção no Centro-Oeste e pelo escoamento desta produção pelo Arco Norte. O mesmo não acontece com a movimentação de carga geral em Belém, cujo volume movimentado não sobe de patamar, mesmo com a expansão da oferta de serviço portuário. No entanto, nos dois casos, observa-se que as participações de mercado dos terminais existentes, tanto o porto organizado quanto os terminais privados já existentes, diminuem com o ingresso dos novos terminais privados.

No segmento de contêineres, nos dois casos selecionados – Itajaí/Navegantes e Santos – há terminais que fazem parte de uma cadeia logística de transporte, ou seja, fazem parte de algum grupo de navegação marítima e, neste sentido, a escolha pelo terminal é determinada pela empresa de navegação. No caso de Itajaí/Navegantes, os TUPs têm destaque na movimentação de contêineres, enquanto em Santos, são os terminais arrendados que chamam a atenção. Assim, quanto a este perfil de carga, há indícios de que a questão concorrencial não está relacionada à forma de exploração da atividade portuária, se TUP ou terminal arrendado, mas sim à concorrência entre as companhias de navegação - que buscam a verticalização de suas operações por meio do controle de instalações portuárias, no caso de Itajaí, e entre terminais controlados por companhias de navegação e aqueles que não o são, no caso de Santos. Nos dois casos, de forma geral, não foram detectadas diferenças significativas entre os preços máximos e indicadores de desempenho entre os terminais concorrentes.

Nos demais perfis de carga (granel líquido/gasoso, granel sólido mineral e granel sólido vegetal), verifica-se tendência à verticalização da cadeia logística pelas empresas produtoras (mineradoras, empresas produtoras de *commodities*, entre outras), em mercados situados à montante, tema que é amplamente debatido e de especial atenção para Antaq. Por outro turno, no segmento de contêiner, como verificado nesse trabalho, a integração vertical se dá à jusante, ou seja, a partir do controle de instalações portuárias por empresas de navegação. Aparentemente, esse fenômeno é global e pode trazer ganhos de eficiência,

todavia merece igualmente atenção e acompanhamento pela Agência, visando o combate a infrações à ordem econômica.

Em relação aos indicadores de desempenho selecionados, verificou-se que, no caso de contêineres, houve melhora no desempenho tanto nos portos organizados quanto nos TUPs, enquanto no caso de granel líquido e gasoso e granel sólido mineral, o desempenho é melhor nos terminais privados. Em relação ao granel sólido agrícola, é difícil fazer uma comparação entre os indicadores de desempenho dos portos organizados e dos terminais privados, pois estes últimos também incluem as Estações de Transbordo de Carga, importantes elos de conexão entre modos de transporte (comum nesse tipo de operação), mas que apresenta um porte comparativamente menor com outras instalações portuárias privadas, o que impacta seus respectivos indicadores portuários.

Por fim, a partir das informações levantadas no presente estudo é possível formular algumas sugestões de aprofundamento de investigações posteriores a cargo desta Agência:

- a) Verificação dos motivos pelos quais os terminais de uso privado outorgados pela Agência e já aptos a operar não o estão fazendo. Tal verificação deve contemplar, inclusive, a existência de terminais que já movimentam carga e, porventura, não informam tal movimentação à Antaq, por intermédio do Sistema de Desempenho Portuário - SDP, obrigação estipulada à todas as instalações portuárias na Resolução ANTAQ nº 75, de 02 de junho de 2022;
- b) No caso de terminais ainda em construção, elaboração de levantamento pormenorizado confrontando as datas de outorga e o prazo legal para conclusão da construção dos terminais de uso privado;
- c) Na análise de novas autorizações para terminais de uso privado ou na instrução de licitações de terminais arrendados, quando da existência de outras instalações portuárias já existentes, considerando o critério geográfico para definição do mercado relevante, a realização de análise de impacto concorrencial nos moldes do contido no Guia de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de

Terminais Portuários (AIC-TP). Ressalte-se que nos casos de autorização de terminais privados sugere-se a elaboração de um guia específico, considerando que o AIC-TP foi concebido especialmente para a análise de licitação de novos arrendamentos portuários;

d) Aprofundamento do estudo de concorrência com foco no mercado de transporte de contêineres e análise dos impactos da verticalização a partir do controle de instalações portuárias por empresas de navegação.

8. Referências

ANTAQ. Painéis. Painel de Instalações Privadas. [2022 a]. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/central-de-conteudos/paineis>. Acesso em: 17 out. 2022.

ANTAQ. Painéis. Painel do Estatístico Aquaviário. [2022 b]. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/central-de-conteudos/paineis>. Acesso em: 17 out. 2022.

ANTAQ. Painéis. Painel de Portos Públicos. [2022 c]. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/central-de-conteudos/paineis>. Acesso em: 17 out. 2022.

ANTAQ. Acórdão nº 79-2022-ANTAQ [2022 d].

ANTAQ. Nota Técnica nº 224/2021/GRP/SRG [2021].

ANTAQ. Grupo de Trabalho de monitoramento dos impactos da pandemia da Covid-19 no Transporte Marítimo e no Setor Portuário. Brasília: Antaq, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2022/relatorio-detalha-impactos-da-pandemia-da-covid-19-no-transporte-maritimo/relatorio-final-gt-transporte-maritimo-v1.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

BRASIL. Casa Civil da Presidência. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 1.746, de 13 de outubro de 1869. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL1746-1869.htmimpressao.htm. Acesso em: 2 set. 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Arquivo Nacional. Diretório Brasil de Arquivos - Dibrarq. Administração do Porto do Rio de Janeiro: pesquisa registro de autoridade. [criação da APM]. Disponível em: <https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/administracao-do-porto-do-rio-de-janeiro>. Acessos em: 2 set. 2022

CHEON, SangHyun; Song, Dong-Wook; Park, Sungjin. Does More Competition Result in Better Port Performance?. *Maritime Economics & Logistics* 20, 433–455 (2018). <https://doi.org/10.1057/s41278-017-0066-8>

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. Cartilha do CADE. Brasília: CADE, 2016. (a)

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. GUIA: Análise de Atos de Concentração Horizontal. Brasília: CADE, julho de 2016. (b)

DIÁRIO DAS LEIS. PORTAL DE LEGISLAÇÃO. Decreto nº 23.869 de 12/02/1934/PE Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/153700-autoriza-a-explorauuo-direta-do-purto-do-rio-de-janeiro-provisuriamente.html>. Acesso em: 2 set. 2022.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. – EPL. Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários. Brasília: EPL, [S.l.].

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC. Estado Novo. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/EstadoNovo>. Acesso em: 24 out. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC. Atos Institucionais: verbete temático.

Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/atos-institucionais>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ILOS. Portos 2021 - Avaliação de Demanda e Capacidade do Segmento Portuário de Contêineres no Brasil. [S.l.]: ILOS, 2013

PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DE PORTO VELHO: PDZ 2022. Porto Velho: Sociedade de Portos e Hidrovias do Estado de Rondônia – SOPH, janeiro de 2022. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/politica-e-planejamento/politica-e-planejamento/arquivos-pdz/texto_pdz_porto_velho_aprovado_portaria_1063_de_15_de_agosto_2022.pdf. Acessado em: 09/12/2022.

PINHEIRO, Bruno de Oliveira. Determinação de Mercado Relevante no Setor Portuário. Orientador: Prof. Dr. César Costa Alves de Mattos. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Mestrado Profissional em Regulação e Gestão de Negócios), Centro de Estudos e Regulação de Mercados, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16531> Acesso em: 14 nov 2022.

SANTOS PORT AUTHORITY (SPA). Complexo Portuário de Santos: História. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/conheca-o-porto/historia-2/>. Acesso em: 3 nov. 2022.

VALERIANO, Maria Caroline Souza; SILVA, Rafael Coelho de Mendonça. MÉTODO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO OPERACIONAL PROPOSTO PELA ANTAQ APLICADO AO PORTO DE MACEIÓ. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE DA ANPET, 31., 2017, Recife. 2017. p. 1-11. Disponível em: http://146.164.5.73:30080/tempsite/anais/documentos/2017/Gestao%20de%20Transportes/Gestao%20de%20Transportes/8_411_AC.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

9. Apêndices

9.1. Apêndice I – Indicadores de tempos médios para terminais privados e portos organizados

Tempo Médio para Atracação - em horas													
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Carga Containerizada	9,32	10,45	10,59	12,58	10,53	9,06	8,60	7,81	7,33	7,02	6,95	8,24	8,68
Terminais privados	3,14	8,14	6,53	10,46	9,73	7,75	7,86	6,99	5,98	6,64	5,51	7,24	8,15
Portos organizados	15,50	12,75	14,64	14,70	11,34	10,38	9,35	8,63	8,67	7,39	8,39	9,25	9,22
Carga Geral	12,65	15,66	11,91	11,92	12,09	13,10	11,27	14,37	9,55	9,26	11,41	19,61	14,04
Terminais privados	13,70	14,99	9,61	10,18	14,48	10,58	9,68	13,60	7,55	8,57	7,04	14,21	7,32
Portos organizados	11,73	16,25	14,20	13,66	9,99	15,63	12,87	15,14	11,55	9,95	15,77	25,00	20,77
Granel Líquido e Gasoso	20,49	26,63	33,24	39,08	32,06	29,64	41,15	37,05	25,64	29,97	32,10	28,00	28,22
Terminais privados	17,56	18,67	22,30	25,82	24,04	24,59	24,80	28,21	20,88	23,17	18,60	20,83	20,12
Portos organizados	23,00	34,58	44,18	52,34	40,07	34,70	57,49	45,88	31,20	36,77	45,60	35,17	35,15
Granel Sólido Agrícola	44,62	42,06	58,56	67,71	50,40	50,77	74,09	25,62	27,40	24,98	29,50	110,52	44,54
Terminais privados	22,70	22,51	38,06	36,41	43,49	61,41	26,12	22,98	25,52	18,18	18,04	118,45	21,47
Portos organizados	66,54	61,61	79,05	88,58	55,01	43,68	106,07	27,39	28,66	29,51	40,96	102,59	67,60
Granel Sólido Mineral	82,56	86,22	72,70	75,65	86,49	65,30	80,29	66,00	87,31	80,31	80,54	91,17	100,86
Terminais privados	70,29	74,18	65,08	54,07	53,63	57,01	69,90	68,23	90,95	78,13	83,40	82,93	80,13
Portos organizados	94,82	98,26	80,32	97,22	119,35	73,59	90,68	63,76	83,68	82,48	77,69	99,40	121,59

Tempo Médio para Início de Operação - em horas													
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Carga Containerizada	0,71	0,91	1,36	1,59	1,93	2,23	2,24	2,21	2,08	1,79	1,65	1,66	1,61
Terminais privados	0,75	1,03	1,23	1,70	2,22	2,53	2,48	2,38	2,23	1,75	1,63	1,63	1,45
Portos organizados	0,68	0,78	1,49	1,49	1,64	1,92	2,00	2,04	1,93	1,83	1,67	1,69	1,77
Carga Geral	5,13	3,27	3,54	7,46	10,00	4,76	2,97	4,03	3,18	2,95	2,51	3,33	5,94
Terminais privados	6,54	4,42	4,25	10,70	17,86	6,95	3,65	3,54	3,57	3,25	2,47	3,72	8,92
Portos organizados	3,89	2,30	2,83	4,23	3,12	2,58	2,29	4,51	2,80	2,64	2,55	2,95	2,97
Granel Líquido e Gasoso	2,10	2,41	3,50	3,33	3,09	3,78	3,53	3,88	3,52	3,94	4,00	4,13	4,25
Terminais privados	2,47	3,22	2,25	2,46	2,55	3,42	3,23	3,26	3,04	3,29	3,49	4,00	4,19
Portos organizados	1,77	1,60	4,75	4,20	3,64	4,13	3,83	4,50	4,07	4,58	4,52	4,27	4,29
Granel Sólido Agrícola	1,08	1,10	2,63	1,24	1,16	1,36	1,00	0,94	2,29	1,13	1,08	1,73	1,01
Terminais privados	0,87	1,06	3,53	1,01	1,02	1,14	0,75	0,77	0,91	1,09	0,89	2,31	0,65
Portos organizados	1,30	1,14	1,74	1,39	1,25	1,50	1,16	1,06	3,22	1,15	1,27	1,15	1,37
Granel Sólido Mineral	2,31	2,45	3,09	2,06	2,58	3,11	2,41	2,50	2,90	2,57	3,07	2,79	2,40
Terminais privados	2,03	1,81	2,80	1,14	1,12	1,45	1,39	1,30	1,40	1,41	2,32	2,02	1,39
Portos organizados	2,58	3,09	3,37	2,99	4,05	4,77	3,43	3,69	4,40	3,73	3,81	3,57	3,41

Tempo Médio de Operação - em horas													
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Carga Containerizada	17,75	19,41	17,16	18,33	17,00	14,73	13,74	12,75	12,38	11,27	12,45	14,70	14,40
Terminais privados	18,10	21,57	19,36	20,35	19,42	16,73	15,21	12,14	11,16	10,23	11,56	13,10	12,70

Portos organizados	17,41	17,24	14,96	16,32	14,57	12,73	12,27	13,36	13,60	12,31	13,35	16,30	16,09
Carga Geral	37,44	35,01	45,84	40,81	36,45	41,32	46,26	36,55	36,74	35,56	36,93	39,06	42,54
Terminais privados	27,28	28,17	43,27	33,46	29,06	33,13	43,96	29,80	27,66	22,35	21,55	20,91	31,99
Portos organizados	46,33	40,88	48,41	48,16	42,92	49,50	48,55	43,30	45,82	48,77	52,31	57,21	53,08
Granel Líquido e Gasoso	25,73	26,97	28,57	31,46	31,76	29,30	30,61	30,52	29,39	32,08	31,61	31,28	37,62
Terminais privados	16,90	18,51	18,02	23,68	23,65	21,77	23,84	25,68	23,16	24,50	25,36	23,72	25,66
Portos organizados	33,31	35,42	39,12	39,24	39,88	36,83	37,37	35,37	36,65	39,65	37,87	38,84	47,86
Granel Sólido Agrícola	20,17	20,74	29,88	36,34	24,97	21,15	22,22	35,74	46,34	13,33	15,29	36,77	17,54
Terminais privados	10,42	10,36	32,06	10,26	9,94	8,92	7,92	7,37	7,10	7,41	5,96	15,18	6,52
Portos organizados	29,91	31,13	27,71	53,72	34,98	29,30	31,76	54,65	72,50	17,28	24,62	58,36	28,55
Granel Sólido Mineral	38,66	40,68	31,39	37,15	41,39	42,76	42,05	44,04	47,06	51,65	50,95	51,31	46,12
Terminais privados	18,85	18,51	18,67	16,09	15,54	19,78	22,96	21,55	25,24	26,41	28,19	25,48	20,30
Portos organizados	58,48	62,85	44,10	58,21	67,23	65,75	61,15	66,52	68,88	76,90	73,72	77,15	71,95

Tempo Médio para Desatracação - em horas													
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Carga Containerizada	1,16	1,46	2,56	2,43	2,78	3,07	2,84	2,99	3,11	3,20	3,00	2,93	3,18
Terminais privados	1,04	1,66	2,59	2,41	2,80	3,12	2,60	2,96	3,14	3,37	3,18	3,17	3,34
Portos organizados	1,29	1,27	2,53	2,45	2,76	3,03	3,09	3,03	3,07	3,03	2,81	2,70	3,01
Carga Geral	5,79	3,17	4,68	3,79	3,41	4,01	3,38	4,44	3,30	3,58	3,47	3,80	3,21
Terminais privados	7,81	3,90	3,94	2,93	3,66	3,90	3,70	6,15	3,05	3,87	2,86	2,63	1,98
Portos organizados	4,02	2,54	5,43	4,64	3,19	4,11	3,06	2,74	3,54	3,29	4,09	4,98	4,44
Granel Líquido e Gasoso	2,85	3,02	4,15	4,38	4,03	4,22	4,84	7,02	4,13	4,64	4,85	5,10	5,20
Terminais privados	3,49	4,01	3,92	4,35	3,52	4,23	4,74	9,60	3,75	4,80	4,96	5,30	5,24
Portos organizados	2,30	2,04	4,39	4,41	4,54	4,21	4,95	4,44	4,58	4,48	4,74	4,90	5,15
Granel Sólido Agrícola	1,02	1,22	2,00	1,10	0,99	1,42	1,38	0,86	1,38	0,99	1,18	2,23	1,27
Terminais privados	1,00	1,41	1,81	0,72	0,72	1,04	0,68	0,60	0,70	0,96	0,83	3,18	0,78
Portos organizados	1,04	1,04	2,20	1,35	1,17	1,68	1,85	1,02	1,83	1,02	1,53	1,29	1,76
Granel Sólido Mineral	5,87	7,28	5,16	4,42	4,49	5,11	4,95	4,55	5,43	6,48	6,08	5,56	4,14
Terminais privados	9,10	11,40	3,85	5,39	4,92	5,61	6,13	5,06	6,35	8,25	7,58	6,30	2,65
Portos organizados	2,63	3,15	6,46	3,45	4,06	4,60	3,77	4,04	4,51	4,71	4,59	4,82	5,62

