

**booz&co.**

---

# Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro



Relatório Consolidado · Volume I

Este trabalho foi realizado com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (BNDES FEP), no âmbito da Chamada Pública BNDES FEP. nº 01/2010, disponível em <http://www.bndes.gov.br>



**Ministério do  
Desenvolvimento, Indústria  
e Comércio Exterior**



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro. -- São Paulo: Booz & Company, 2012.

Bibliografia.

1. Brasil - Comércio exterior; 2. Brasil - Setor portuário - Diagnóstico;  
3. Desenvolvimento econômico; 4. Desenvolvimento social; 5. Portos - Administração; 6. Portos - Brasil

12-14785

CDD-387.10981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Gestão portuária 387.10981
2. Brasil: Setor portuário: Gestão 387.10981

O conteúdo desta publicação é de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte.

Relatório Consolidado · Volume I

1ª Edição  
Dezembro de 2012

# Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro

## Relatório Consolidado

Autoria e Edição da Booz & Company do Brasil Consultores Ltda

Trabalho realizado em conjunto com:

Verax Consultoria e Projetos Ltda.

Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados

Logit Engenharia Consultiva Ltda.

## Autores



- |                                       |                                        |                                 |                                    |
|---------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| ▪ Luiz Francisco Modenese Vieira      | ▪ Marcos Mendes de Oliveira Pinto      | ▪ Wagner Colombini Martins      | ▪ José Virgílio Lopes Enei         |
| ▪ Arthur Eduardo Budri Ramos          | ▪ Emerson Carlos Colin                 | ▪ Fernando Howat Rodrigues      | ▪ Mauro Bardawil Penteadó          |
| ▪ Carlos Eduardo Naegeli Gondim       | ▪ David Joshua Krepel Goldberg         | ▪ Rubens Augusto de Almeida Jr. | ▪ Roberta Danelon Leonhardt        |
| ▪ Gabriel Antônio Clemente dos Santos | ▪ Tiago Maciel de Barros               | ▪ Sergio Henrique Demarchi      | ▪ Rodrigo Seizo Takano             |
| ▪ Fábio Zveibil                       | ▪ Thiago Matheus                       | ▪ Thiago Affonso Meira          | ▪ André Luiz Freire                |
| ▪ Felipe Camera Ruiz                  | ▪ Paulo Edson Cosmai de Oliveira       | ▪ Mariana Calviello Meira Ramos | ▪ Daniela Stump                    |
| ▪ Marcelo Haddad Silva                | ▪ Luiz Fernando Soggia Soares da Silva | ▪ Fabiana Takebayashi           | ▪ Gabriel Abdallah Mundim          |
| ▪ Alexandre Vivo Rodrigues            | ▪ Elizabete Harumi Hamaguchi           | ▪ Diogo Barreto Martins         | ▪ Rafael Arsie Contin              |
|                                       |                                        | ▪ Diego Lopes da Silva Ferrette | ▪ Mário Márcio Saadi Lima          |
|                                       |                                        |                                 | ▪ Leticia Oliveira Lins de Alencar |

## CONSIDERAÇÕES

O BNDES, por meio da Chamada Pública BNDES FEP nº 01-2010, financiou, com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos – BNDES FEP, um estudo técnico destinado à análise e avaliação da organização institucional e da eficiência da gestão do setor portuário brasileiro. O trabalho foi desenvolvido por consórcio formado pelas empresas Booz & Company do Brasil Consultores Ltda., Verax Consultoria e Projetos Ltda., Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados e Logit Engenharia Consultiva Ltda.

O BNDES FEP foi criado no intuito de apoiar estudos técnicos ou pesquisas científicas relacionadas ao desenvolvimento econômico e social do Brasil e da América Latina e que possam orientar a formulação de políticas públicas. Também são passíveis de apoio os estudos técnicos que propiciem, direta ou indiretamente, a geração de projetos estruturantes de elevado retorno social, que possam implicar significativos investimentos públicos ou privados.

Pelos portos nacionais passa a maior parte do comércio exterior brasileiro, o que demonstra a importância de ações que visam aumentar o nível de eficiência do setor. Com este trabalho, pretende-se apresentar a todos os agentes atuantes no setor portuário relevante ferramenta para o desenvolvimento de políticas públicas, pesquisas acadêmicas e aperfeiçoamento das iniciativas de investimento para suprimimento da demanda atual e futura por este tipo de serviço.

Assim, o presente estudo apresenta extensivo diagnóstico do setor portuário brasileiro, seguido de proposições de diretrizes voltadas à promoção da expansão de capacidade sistêmica de forma planejada e integrada com os demais modais de transporte.

As propostas objetivam o aumento da competitividade e a melhoria dos padrões de eficiência operacional e de qualidade na prestação de serviços, preservado o interesse público e a estabilidade regulatória e institucional.

O trabalho também apresenta sugestões para o aperfeiçoamento da estrutura organizacional e da gestão portuária com o objetivo de propor políticas públicas e ações de curto e longo prazo para o desenvolvimento do setor.

O conteúdo deste estudo não reflete necessariamente as opiniões do BNDES. As informações produzidas são públicas e têm por objetivo fomentar o debate sobre esses temas e permitir a avaliação de alternativas para o desenvolvimento do setor portuário brasileiro.

Comitê de Seleção do BNDES FEP

# ÍNDICE

|                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Preâmbulo .....                                                                           | 7   |
| Sumário Executivo .....                                                                   | 9   |
| 1 Introdução .....                                                                        | 28  |
| 2 Contextualização e Diagnóstico do Setor Portuário e Hidroviário .....                   | 30  |
| 2.1 Organização Institucional do Setor Portuário e Hidroviário .....                      | 34  |
| 2.1.1 Análise de Aspectos Críticos.....                                                   | 44  |
| 2.2 Marco Regulatório do Setor Portuário e Hidroviário.....                               | 51  |
| 2.2.1 Regime Jurídico dos Portos .....                                                    | 51  |
| 2.2.2 Regime Jurídico das Hidrovias.....                                                  | 59  |
| 2.2.3 Temas Ancilares ao Marco Regulatório do Setor Portuário Brasileiro .....            | 61  |
| 2.2.4 Análise de Aspectos Críticos.....                                                   | 67  |
| 2.3 Gestão do Setor Portuário e Hidroviário: Análise de Processos.....                    | 77  |
| 2.3.1 Gestão Setorial .....                                                               | 78  |
| 2.3.2 Gestão de Portos e Hidrovias.....                                                   | 81  |
| 2.3.3 Gestão da Operação Portuária.....                                                   | 83  |
| 2.3.4 Análise de Aspectos Críticos.....                                                   | 89  |
| 2.4 Autoridades Portuárias .....                                                          | 93  |
| 2.4.1 Atribuições .....                                                                   | 98  |
| 2.4.2 Organização.....                                                                    | 99  |
| 2.4.3 Governança.....                                                                     | 104 |
| 2.4.4 Desempenho Financeiro .....                                                         | 107 |
| 2.4.5 Análise de Aspectos Críticos.....                                                   | 131 |
| 2.5 Análise de Casos Internacionais.....                                                  | 135 |
| 2.5.1 Organização Institucional Setorial .....                                            | 136 |
| 2.5.2 Organização Institucional Portuária.....                                            | 146 |
| 2.5.3 Operação Portuária .....                                                            | 153 |
| 2.5.4 Gestão da Operação Portuária.....                                                   | 159 |
| 2.5.5 Sumário das Principais Lições .....                                                 | 162 |
| 3 Proposições de Diretrizes para o Desenvolvimento do Setor Portuário e Hidroviário ..... | 165 |
| 3.1 Modelos de Exploração de Infraestrutura Portuária.....                                | 166 |
| 3.1.1 Prestação de Serviço Público Portuário.....                                         | 167 |
| 3.2 Gestão de Portos Públicos .....                                                       | 192 |
| 3.2.1 Papéis e Responsabilidades na Gestão Portuária.....                                 | 193 |
| 3.2.2 Governança das Autoridades Portuárias .....                                         | 199 |

|       |                                                                                                          |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.3 | Medidas de Eficiência na Gestão dos Portos Públicos .....                                                | 207 |
| 3.2.4 | Exploração de Terminais Arrendados .....                                                                 | 220 |
| 3.3   | Eficiência de Gestão Portuária .....                                                                     | 229 |
| 3.3.1 | Mão de Obra – OGMO .....                                                                                 | 229 |
| 3.3.2 | Serviços Auxiliares – Praticagem.....                                                                    | 238 |
| 3.3.3 | Processos de Autorizações e Vistorias nos Fluxos de Navios e Cargas .....                                | 241 |
| 3.3.4 | Medidas para Desobstrução da Zona Primária .....                                                         | 250 |
| 3.4   | Organização Institucional: Competências e Atribuições dos Agentes do Setor Portuário e Hidroviário ..... | 253 |
| 3.4.1 | Competência sobre a Formulação de Políticas e o Planejamento Setorial .....                              | 254 |
| 3.4.2 | Atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários.....                                              | 260 |
| 3.4.3 | Planejamento Setorial Portuário .....                                                                    | 262 |
| 3.4.4 | Organização Institucional da Gestão Hidroviária e Portuária Fluvial e Lacustre. ....                     | 265 |
| 3.5   | Implicações para o Marco Regulatório .....                                                               | 267 |
| 3.5.1 | Consolidação das implicações para o marco regulatório.....                                               | 268 |
| 3.5.2 | Formas de Modificação do Marco Regulatório do Setor Portuário e Hidroviário .....                        | 271 |
| 4     | Abreviaturas e Siglas.....                                                                               | 274 |
| 5     | Bibliografia .....                                                                                       | 277 |

## PREÂMBULO

O presente relatório apresenta, de forma consolidada, os resultados do Estudo Técnico “Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro”. Este trabalho foi realizado com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (FEP), no âmbito da Chamada Pública BNDES/FEP No. 01/2010. Disponível com mais detalhes em <<http://www.bndes.gov.br>>.

O Estudo Técnico de “Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro” é fruto de uma avaliação independente que traz diagnósticos e recomendações para o desenvolvimento do setor portuário. Ele foi elaborado pelo Consórcio composto pela Booz & Company do Brasil Consultores Ltda. (líder do consórcio), Verax Consultoria e Projetos Ltda., Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados e Logit Engenharia Consultiva Ltda.

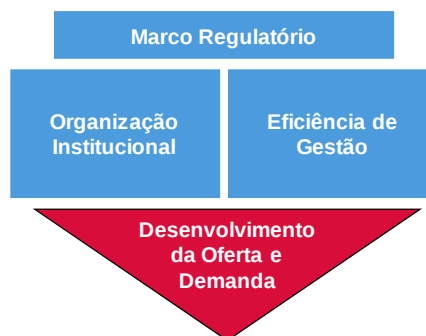


Figura 1 – Empresas consorciadas que desenvolveram o estudo

O BNDES apoia com recursos não reembolsáveis, provenientes do BNDES Fundo de Estruturação de Projetos (BNDES FEP), estudos técnicos ou pesquisas que estejam relacionadas ao desenvolvimento econômico e social do Brasil e da América Latina e que possam orientar a formulação de políticas públicas. O presente estudo foi desenvolvido de forma independente, tendo as etapas de coletas de dados e elaboração de proposições sido realizadas entre maio de 2011 e abril de 2012, abordando quatro principais temas:

- **Marco Regulatório**<sup>1</sup> - identificação e resolução de inconsistências, conflitos ou lacunas no marco regulatório, além de proposições de alterações no arcabouço normativo do setor portuário e hidroviário para suportar as diretrizes propostas nos outros temas;
- **Organização Institucional** - elaboração de recomendações para promover a consolidação de uma organização institucional sólida e com clareza de responsabilidades atribuídas aos diferentes órgãos e entidades envolvidas no setor;
- **Eficiência de Gestão** - identificação de fatores que dificultam a operação integrada e eficiente do setor, e elaboração de recomendações que os atenuem ou os solucionem, considerando dois subtemas especiais
  - Análise dos processos relevantes no setor portuário e hidroviário
  - Análise das Autoridades Portuárias;
- **Desenvolvimento da Oferta e da Demanda:** avaliação da oferta de capacidade portuária, incluindo investimentos já entabulados e planejados, e da demanda por movimentação portuária, em função dos fluxos logísticos das cargas na malha de transportes intermodal do Brasil; realização de projeções de oferta de capacidade e de demanda, definidas as necessidades de adição de capacidade e melhorias.

<sup>1</sup> O termo "marco regulatório" é empregado para designar o conjunto de atos normativos (leis, regulamentos, etc.) aplicáveis a um setor.



**Figura 2 – Escopo do estudo técnico desenvolvido**

Os estudos do Marco Regulatório, Organização Institucional e Eficiência de Gestão são apresentados no Volume 1 do presente relatório. Já os estudos de Desenvolvimento da Oferta e Demanda são expostos no Volume 2.

As análises desenvolvidas nas duas partes estão relacionadas: por meio do balanço entre oferta e demanda portuária (Volume 2), tem-se uma dimensão do volume, qualidade e local de obras de infraestrutura e melhorias a serem realizadas num horizonte de 20 anos. Para que as mesmas aconteçam, questões associadas aos aspectos regulatórios, institucionais e de gestão devem ser equacionadas.

O conteúdo do estudo não reflete necessariamente as opiniões do BNDES. As informações produzidas são públicas e têm por objetivo fomentar o debate sobre esses temas e permitir a avaliação de alternativas para o desenvolvimento do setor portuário brasileiro.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O setor portuário brasileiro sofreu profundas e relevantes mudanças ao longo das últimas décadas. Se por um lado houve uma importante expansão da capacidade física (infraestrutura) no período anterior à década de 90; por outro, o estabelecimento da Lei dos Portos (Lei 8.630/1993) permitiu grande aumento da eficiência da operação portuária. Em especial, o aumento da participação privada na operação portuária, por intermédio de terminais arrendados em portos sob gestão pública, entre outras medidas estimulou novos investimentos em superestrutura e a redução de custos de operação portuária.

Os benefícios puderam ser percebidos ao longo de diversos anos, com os volumes de carga movimentada nos portos aumentando paulatinamente. Entretanto, o crescimento do comércio exterior e as alterações na dinâmica do mercado foram impondo novos desafios aos portos. À medida que o Brasil se inseria na economia global, a capacidade instalada nos berços, pátios e acessos foi sendo modificada e exigiu nova infraestrutura. Com restrições de capacidade, o estabelecimento de uma dinâmica competitiva isonômica foi prejudicado, o nível de serviço decaiu e houve aumento dos preços médios pagos pela carga.

As dificuldades decorrentes da desequilibrada relação entre oferta e demanda somaram-se àquelas relativas ao ambiente regulatório/institucional, que dificultam novas expansões. A falta de uma gestão dinâmica e uma governança funcional dos portos públicos, além da pouca clareza na definição das responsabilidades e coordenação entre os órgãos do setor (em especial com relação ao planejamento setorial, estabelecimento de políticas e regulação/fiscalização), está entre os fatores que compõem o cenário a ser equacionado.

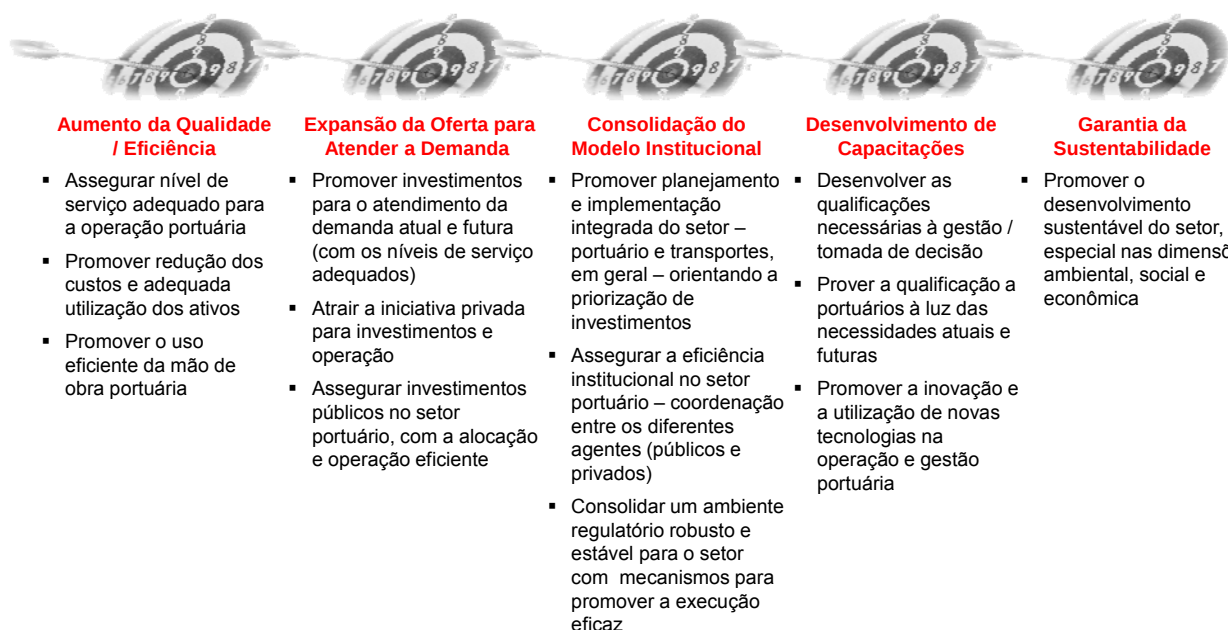
O objetivo deste estudo técnico foi identificar os principais entraves do setor portuário e propor diretrizes concretas e exequíveis para estimular o seu desenvolvimento, em especial nas dimensões de Organização Institucional, Marco Regulatório e Eficiência de Gestão, à luz das perspectivas futuras de crescimento da demanda e oferta portuária. Assim, foram propostas diretrizes para um novo modelo para o setor, incluindo tanto portos quanto hidrovias. Certamente tais diretrizes, caso venham a ser implementadas, poderão implicar em mudanças de leis e dispositivos infralegais, órgãos de governança, estruturas e responsabilidades de agentes, processos, etc.

No sentido de orientar a elaboração das diretrizes propostas, foram levados em consideração seis princípios fundamentais, conforme ilustrados na figura a seguir:



Figura 3 – Princípios que nortearam a elaboração do estudo

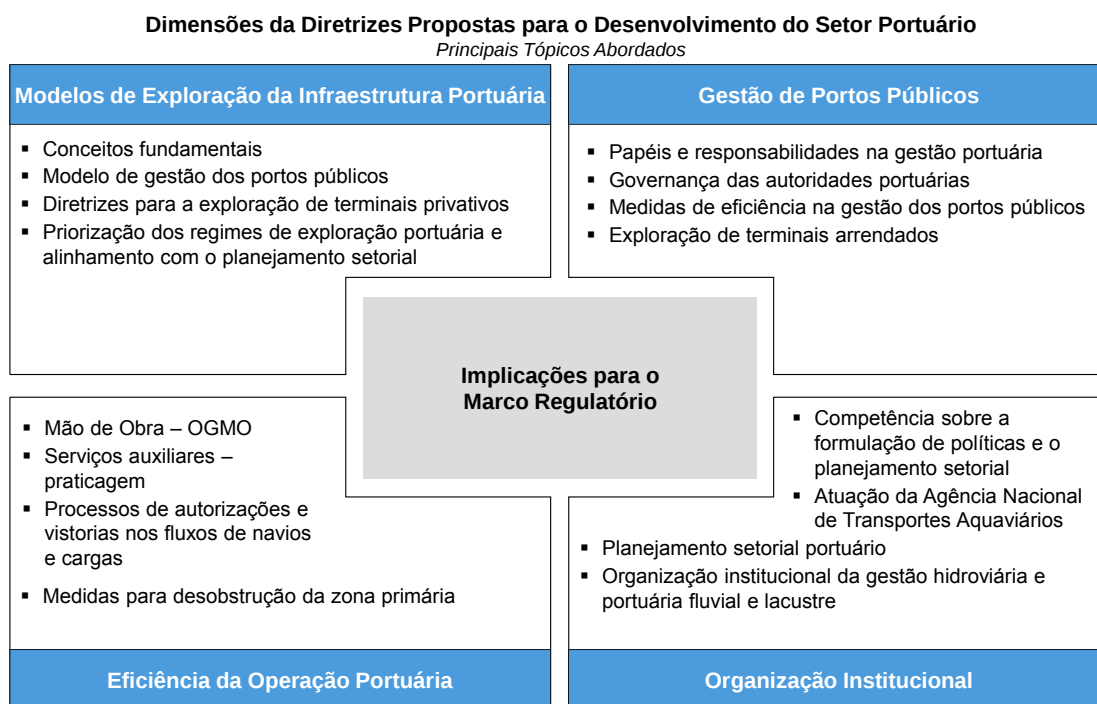
Além disso, com base em entrevistas com diversos agentes públicos e privados relacionados ao setor e em discussões internas, foram consolidados objetivos estratégicos que devem ser consagrados pelo modelo desenvolvido e perseguidos pelos agentes do setor:



**Figura 4 – Objetivos estratégicos considerados para o setor portuário**

Neste sumário executivo, serão apresentadas de forma bastante sintética<sup>2</sup> as principais propostas de diretrizes para o desenvolvimento do setor, assim como os atuais desafios/disfunções que as motivaram e os benefícios esperados. As diretrizes propostas estão agrupadas em quatro dimensões centrais sendo que, adicionalmente, é feita uma análise sobre as necessidades de ajustes no marco regulatório atual para viabilizar sua implementação, conforme apresentado na Figura 5.

<sup>2</sup> Os demais capítulos deste documento detalham o diagnóstico, as alternativas consideradas e os raciais para seleção das diretrizes propostas.



**Figura 5 – Dimensões das diretrizes propostas para o desenvolvimento do setor portuário e hidroviário**

### **Modelos de exploração da infraestrutura portuária**

O atual modelo de exploração dos portos inclui seis figuras principais: Portos Organizados, Terminais Privativos de Uso Exclusivo (TUP-E), Terminais Privativos de Uso Misto (TUP-M), Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4), Estações de Transbordo de Carga (ETC) e Terminais Privativos de Turismo.

Os Portos Organizados são de propriedade da União e geridos por agentes públicos (à exceção do Porto de Imbituba, concessão realizada em 1942, por 70 anos, com vencimento no final de 2012). Os Portos Organizados são essencialmente responsáveis pela prestação de serviço público de movimentação portuária. Tal serviço é, em sua maior parte, prestado por operadores portuários privados em instalações arrendadas por processo licitatório (tipicamente com o pagamento de outorgas) ou em terminais de uso público (utilizados por um ou mais operadores para embarques/desembarques, mediante o pagamento de tarifas).

A Constituição Federal estabelece que compete à União explorar os portos, sendo contudo possível sua descentralização, inclusive por meio de concessão. Assim, atualmente cerca de 50% dos portos organizados são administrados por empresas controladas pela União, e respondem por praticamente 70% da movimentação em portos organizados. Outros 13 portos foram delegados mediante convênios, sendo 10 a estados<sup>3</sup> e três a municípios.

Essas incumbências, entretanto, não seguiram critérios claros. Existem portos de grande relevância para o sistema (volume/valor movimentado e área de influência) que foram delegados, ao passo que outros de abrangência local/regional são mantidos sob gestão federal. Nesse contexto, o elevado número de portos controlados pela União pode contribuir para dispersar seus esforços e recursos gerenciais, ao mesmo tempo em que faltam responsabilidades e objetivos claros para os portos delegados bem como mecanismos adequados para seu acompanhamento.

<sup>3</sup> O Porto de Suape é o único que opera através de uma autorização de exploração (e não convênio de delegação), dada ao Governo do Estado de Pernambuco (não se trata, contudo, de um TUP, mas sim de um Porto Organizado).

Em adição aos portos organizados, existem também os terminais privativos, que são ativos privados estabelecidos mediante autorização (formalizada por contrato de adesão), ou seja, sem licitação pública ou pagamento de outorga. Os Terminais Privativos de Uso Exclusivo (TUP-E) podem ser constituídos apenas para a movimentação de carga do titular do terminal, enquanto que nos Terminais Privativos de Uso Misto (TUP-M) é também admitida a movimentação de cargas de terceiros, de forma eventual e subsidiária, conforme a legislação atual.

Com o crescimento da demanda portuária, dificuldades para expandir a capacidade nos portos públicos e ineficiências em sua gestão, observou-se um crescimento relevante dos TUP-M na última década. Isto se deu, em especial, pela possibilidade de movimentação de cargas de terceiros (ainda que com eventuais restrições) e relativa maior flexibilidade e autonomia de gestão ante os terminais arrendados. De fato, na atualidade, cerca de dois terços do total de cargas do país é movimentada em Terminais Privativos (a maior parte em TUP-M, sendo muitos destes localizados bem próximos aos portos organizados, eventualmente compartilhando acessos ou alguma infraestrutura).

Este crescimento, em especial na movimentação de contêineres (de 4% da movimentação em 2006 para 15% em 2010<sup>4</sup>), motivou diversos questionamentos sobre a constitucionalidade deste tipo de instalação, referindo-se sobretudo à possibilidade de prestação de serviço público (a terceiros) sem a precedência de processo licitatório, bem como a falta de clareza na caracterização da preponderância da carga própria (ou eventuais restrições à movimentação de cargas) estabelecida por meio de instrumentos infralegais.

Desta forma, a revisão do modelo de exploração da infraestrutura portuária feita nesse trabalho incluiu questões como a coexistência da gestão pública e privada de instalações portuárias e portos públicos.

A fim de possibilitar um entendimento comum sobre os diferentes tipos de ativos e operações, foram propostas novas conceituações básicas para o setor. Instalação portuária é aqui definida como a unidade para a movimentação de um tipo de carga por um operador, e porto público é um conjunto de instalações portuárias voltadas à prestação de serviço público de movimentação de cargas.

As principais mudanças propostas com relação ao modelo de exploração estão ancoradas em uma revisão do papel de cada tipo de instalação portuária/porto na oferta de capacidade ao sistema. Especialmente, procurou-se esclarecer quais tipos deveriam prestar serviço público (instalações portuárias públicas, terminais arrendados em portos públicos ou eventualmente terminais privados sob condições específicas, a serem detalhados à frente) e quais deveriam ser exclusivamente dedicados à verticalização das cadeias produtivas (TUP-E), explorados numa dinâmica essencialmente privada. Buscou-se também estabelecer parâmetros para conferir maior consistência à participação pública e privada na gestão do setor, com a proposta de mudanças de processos e mecanismos de gestão que promovam maior flexibilidade e eficiência, preservando os interesses públicos somados a uma lógica de planejamento setorial (integrado entre os diferentes modais) que estimule o desenvolvimento coordenado e sustentável do setor, com a atuação do Poder Público.

<sup>4</sup> Fonte: Anuário Estatístico da ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários).

## Modelo de Exploração do Setor Portuário Brasileiro

| ATUAL                |                                                                                                     | Modelo atual                                                                                                                                                                                                                                                                  | Situação atual / principais dificuldades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Portos Organizados   | <b>Gestão Portuária</b><br>(“Cias Docas” e afins – incluindo funções de Autoridade e Administração) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Portos são considerados serviço público e geridos por agente público – federal ou delegado<sup>1</sup></li> </ul>                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Limitada expansão de capacidade – novos arrendamentos pontuais, concessões de novos portos em estudo</li> <li>Complexa estrutura de governança, com sobreposição de papéis e conflitos de interesses</li> <li>Baixa eficiência e eficácia nos processos-chave – planejamento, novos arrendamentos, investimentos</li> <li>Existência de passivos e gestão financeira deficiente</li> </ul> |
|                      | <b>Operação Portuária</b>                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Serviço público prestado por agente privado, em geral mediante contrato de arrendamento precedido de licitação</li> </ul>                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Terminais Privativos | <b>TUP de Uso Misto</b>                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Autorizações a agentes privados, formalizadas por contratos de adesão</li> <li>Instalações para movimentação de carga própria preponderante, com possibilidade de prestação de serviço público de forma subsidiária (TUP-M)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Longos prazos para a aprovações de intervenções / novos investimentos</li> <li>Custos e ineficiências associados à mão de obra avulsa</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                           |
|                      | <b>TUP de Uso Exclusivo</b>                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Autorizações a agentes privados, formalizadas por contratos de adesão</li> <li>Atividade econômica realizada por agente privado para movimentação exclusiva de cargas próprias (TUP-E)</li> </ul>                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

1: Exceção ao Porto de Imbituba, que é concedido, sendo gerido por agente privado (CDI)

## Principais Propostas (Modelo de Exploração do Setor Portuário)

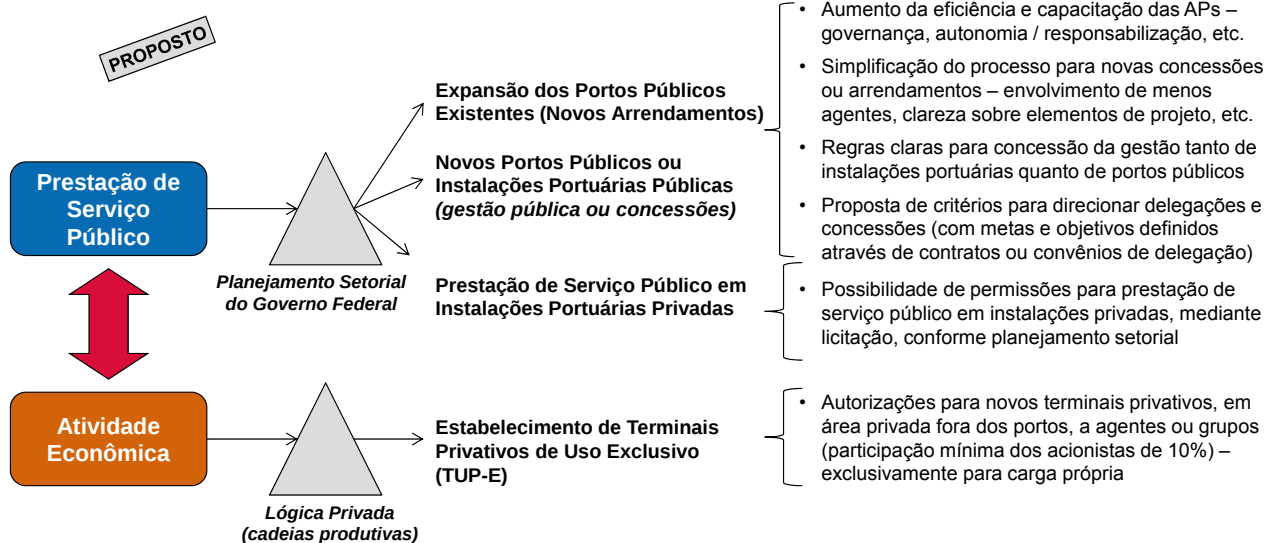


Figura 6 - Caracterização geral do modelo de exploração portuária proposto

Como se pode observar, o modelo proposto implica em uma participação conjunta público-privada nas instalações portuárias públicas e nos portos públicos – elementos-chave para o desenvolvimento da capacidade portuária para a prestação de serviço público. O nível de participação de cada agente, entretanto, depende do grau de abrangência/relevância deste porto no sistema como um todo.

Adicionalmente, sugere-se uma distinção do modelo de exploração/gestão dos portos em função da sua abrangência e influência no sistema portuário. Portos com influência nacional<sup>5</sup> (ou multirregional) deveriam preservar uma participação pública do Governo Federal mais significativa, em especial por conta da relevância do exercício de funções de autoridade na gestão do porto. São portos que, em caso de não funcionamento adequado, podem criar problemas para as economias de diversos estados. Entretanto, são propostas diversas medidas para promover o aumento da eficiência da gestão pública destes portos/instalações, conforme descrito ao longo deste sumário (item “Gestão dos Portos Públicos”). Ainda assim, preveem-se formas de incorporar a iniciativa privada na gestão do porto para promover aumentos de eficiência e dinamismo, quando necessário. Isso poderia ser feito através de uma Parceria Público-Privada (PPP administrativa), onde um agente privado, contratado pela Autoridade Portuária, executa funções como: manutenção e conservação de infraestrutura e demais instalações, sinalização de canais de acesso, controles de acessos, dragagem de canais e berços, etc.

Os portos públicos com abrangência local/regional poderiam ser preferencialmente delegados a estados e, eventualmente, municípios, por meio de convênios, que estabeleceriam claramente as responsabilidades dos delegatários (com relação à gestão e realização de investimentos), assim como metas mínimas de desenvolvimento do porto. Esta abordagem permitiria que o Governo Federal mantivesse seu papel de planejamento e estabelecesse diretrizes mínimas para o desenvolvimento do setor, centrando maiores esforços na gestão nos portos com grande relevância para o sistema. Isto favoreceria também que os portos regionais crescessem de forma mais harmônica com a dinâmica e os interesses locais. Vale ressaltar que alguns países do mundo (como França e Índia) adotam modelos semelhantes, com o governo central envolvido na gestão dos principais portos nacionais, enquanto que os demais são delegados a estados ou municípios.

Adicionalmente, portos regionais eventualmente não delegados, ou novos portos públicos ou instalações portuárias públicas, podem ser concedidos à iniciativa privada. Para tanto, foram propostos alguns aspectos fundamentais com relação ao papel do gestor do porto. No caso de instalações portuárias públicas, o concessionário acumularia também a função de operador da instalação. Entretanto, no caso de portos públicos (com a coexistência de múltiplos terminais/operadores), não deveria ser permitido o gestor do porto executar também operação portuária, evitando-se, assim, a existência de conflitos de interesse na gestão e desenvolvimento do porto público. Ademais, foram propostas simplificações no processo de arrendamentos e concessões, a fim de se possibilitar a agilização deste processo – por exemplo, reduzir o número de aprovações externas no caminho crítico dos processos, possibilitar licitação apenas com diretrizes para o licenciamento ambiental, flexibilizar os elementos de projeto básico nas licitações estimulando maior foco nas principais características do serviço público a ser prestado, e aplicar de forma mais consistente a inversão de fases nas licitações.

O modelo proposto também buscou oferecer alternativas para possibilitar a expansão da capacidade portuária através de terminais privados, em linha com as necessidades identificadas no planejamento setorial, desenvolvido pelo Governo Federal. A proposta é que seja possível outorgar permissões a agentes privados para a prestação de serviço público portuário em instalações privadas. Tais permissões seriam obtidas por processos licitatórios, uma vez identificada a necessidade, segundo o planejamento setorial. Caso o planejamento seja feito num nível que se deseje especificar o local exato da instalação portuária a ser implementada, dever-se-ia optar pelo modelo de concessão, ou caso o planejamento seja feito num nível que possibilite alguma flexibilidade dentro de uma região ou “zona portuária”, a alternativa da permissão pode ser considerada. O objeto de tais licitações estaria claramente definido como sendo a permissão para a prestação de serviço público de movimentação portuária em instalações privadas: para um tipo de

<sup>5</sup> Levando-se não só em consideração o perfil da movimentação atual, mas como as perspectivas de desenvolvimento do porto em função do planejamento setorial oficial.

carga movimentada, em uma “zona portuária” previamente estabelecida, em um terminal com algumas características pré-definidas – como o número de berços e área máxima de armazenagem.

A priori, ao final do prazo da permissão, a instalação portuária não reverteria para o patrimônio público. Caso o Poder Público considere fundamental a reversão dos bens em casos específicos, seria mais adequado estabelecer uma concessão de instalação portuária pública, com indicação e disponibilização prévia do terreno e elementos do projeto básico, uma vez que na licitação de permissões seria bastante complexo comparar o valor do terreno e dos ativos apresentados pelos diversos participantes. Entretanto, essa é uma possibilidade aberta, cuja conveniência será previamente avaliada pelo poder público, tendo como norte sempre o princípio da continuidade do serviço público, o que poderia implicar numa eventual opção pela reversibilidade, ou poderia ser assegurado pela expansão da capacidade através de portos e instalações públicas, realização de nova licitação, ou mesmo, caso se considere que aquele ativo passou a ter relevância estratégica, através da aquisição ou desapropriação dos ativos após o final do prazo da permissão.

O modelo proposto possibilitaria a expansão da capacidade do setor com maior segurança jurídica a investidores e financiadores, sempre considerando que é prerrogativa do governo, em função do seu planejamento, orientar a forma de expansão do sistema e o nível de competição desejado. Por fim, ao considerar também as instalações para o transporte fluvial (ETC e IP4) e os terminais de passageiros, buscou-se uma solução que fosse consistente com o modelo desenvolvido para os portos marítimos. Desse modo, sugere-se que as IP4 tenham tratamento semelhante aos portos/instalações portuárias públicas (conforme descrito acima), ainda que possam ser flexibilizados alguns requisitos de governança e operação (como CAP e OGMO) dada a dimensão e natureza da operação. Além disso, sugere-se a transição do atual modelo de ETCs para o modelo de concessões de instalações portuárias públicas ou permissões de serviço público a terminais privados, o que poderia impulsionar<sup>6</sup> a instalação de novos terminais, utilizados tanto na navegação interior quanto no longo curso. A mesma abordagem também pode ser empregada aos terminais de passageiros, em especial para aqueles que não sejam arrendamentos dentro dos portos públicos – como Instalações Portuárias Públicas concedidas, TUP-E ou permissões para prestação de serviço público em terminais privados.

### **Gestão de portos públicos**

Os portos públicos (atualmente denominados portos organizados) possuem diversos modelos de gestão. Aqueles sob gestão federal são administrados por Companhias Docas, sociedades de economia mista com participação privada, em geral inferior a 1% do capital, o que tipicamente assegura apenas direito à participação e voto nos órgãos de governança. Além disso, os portos delegados a estados e municípios têm modelos bastante distintos: empresas públicas, autarquias, etc. Apesar de haver previsão legal, na prática faltam metas e objetivos a serem observados pelos delegatários, bem como não há clareza quanto às responsabilidades de estados e municípios na realização de investimentos e desenvolvimento dos portos delegados. Atualmente, em geral, os investimentos em infraestrutura são realizados com o aporte de recursos federais.

Outro ponto crítico relativo à gestão dos portos públicos diz respeito às estruturas de governança. Por um lado, os Conselhos de Autoridade Portuária (CAP)<sup>7</sup> passaram a ter sobreposição de atividades com o Conselho de Administração (CONSAD), além de responsabilidades não totalmente esclarecidas após a criação da ANTAQ. Adicionalmente, em diversos casos, a composição do CAP, com agentes em potencial conflito de interesses, pode ter dificultado uma

<sup>6</sup> Atualmente existem menos de cinco ETCs

<sup>7</sup> Estabelecidos pela Lei dos Portos (8.630/1993) com funções ligadas à definição de regras para o funcionamento do porto (como aprovar o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), baixar o regulamento de exploração, etc.) e, de certa forma, fiscalizar a atuação da autoridade portuária.

atuação mais efetiva no desenvolvimento dos portos. Tal fato é potencializado pelo CAP ter algumas competências deliberativas, sem necessariamente uma responsabilização direta pelos resultados.

Adicionalmente, os CONSADs não têm tido uma atuação central na gestão das autoridades portuárias. Boa parte dos direcionamentos é feita diretamente pelo Ministério competente aos seus gestores (seja por meio de portarias, ou mesmo orientações diretas), e muitos portos delegados nem sequer têm CONSAD estabelecido.

Outra restrição diagnosticada de eficiência dos portos públicos é a falta de flexibilidade e autonomia de gestão. Dado que todos os portos públicos (à exceção do porto de Imbituba) estão sob gestão pública, são sujeitos às regras gerais de licitação, necessitam várias autorizações e aprovações de diversos órgãos em seus principais processos, etc. Tal condição, associada à existência de importantes passivos (muitos decorrentes de situações antigas, que remontam à época da Portobrás ou estão associados às mudanças no papel das AP após a Lei dos Portos), reduzem a eficiência e eficácia da gestão dos portos públicos.

A avaliação e proposição de diretrizes com respeito à gestão dos portos públicos incluem aspectos como a definição clara de responsabilidades das APs, grau de autonomia para as decisões locais, revisão das estruturas de governança e mecanismos que promovam consistência e eficiência da gestão, mesmo considerando a coexistência de modelos diferenciados de gestão.

Para a proposição de soluções a esses problemas é importante considerar que o sistema portuário nacional está em fase de desenvolvimento e é composto por portos com diferentes tamanhos, tipos de operação e até mesmo modelos de gestão. Além disso, dadas as suas localizações e conexões à malha logística, é possível considerar que muitos dos portos enfrentam algum nível de competição (“competição interportos”). Desta forma, é natural considerar que decisões tomadas em um porto individualmente podem ter impacto sobre os demais – inclusive, em alguns casos, comprometendo um nível de competição saudável para o desenvolvimento do setor.

Portanto, a fim de garantir consistência e promoção de desenvolvimento integrado do sistema, optou-se por recomendar a centralização de algumas decisões da gestão portuária. Assim, os gestores do porto (sejam agentes públicos ou privados) teriam autonomia para fazer seus planos com relação ao desenvolvimento dos portos, alguns deles sujeitos à aprovação prévia da Agência Reguladora (ANTAQ), como, por exemplo, o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento<sup>8</sup> (PDZ), Programas de Arrendamento (PA) e propostas de tarifas portuárias.

Além disso, a fim de se estabelecer um tratamento isonômico e consistente com os gestores privados e públicos, é proposto que todos os portos tenham sua gestão regida por um contrato de concessão ou gestão (nomenclatura varia em função do modelo de gestão). É evidente que os portos concedidos à iniciativa privada necessariamente terão contratos de concessão. Portanto, a inovação proposta é que também os portos públicos passem a ter instrumentos formais para estabelecer suas metas (de investimentos, desenvolvimento do porto, desempenho, etc.) e graus de autonomia de gestão. Portos públicos federais deveriam estar sujeitos a Contratos de Gestão, enquanto que, nos portos delegados, as regras estariam estabelecidas pelos Convênios de Delegação. Uma vez estabelecidos tais contratos ou convênios, os mesmos (a exemplo dos contratos de concessão) passariam a ser fiscalizados e acompanhados pela ANTAQ, a fim de se garantir uma consistência no funcionamento do setor.

Com relação às estruturas de governança da Gestão dos Portos (APs), propõe-se uma significativa reformulação, buscando aumentar a representatividade dos agentes relacionados (*stakeholders*) e reforçando principalmente a responsabilização (*accountability*) pelas decisões tomadas e resultados. Adiciona-se a criação de mecanismos que promovam o fortalecimento das estruturas de

<sup>8</sup> O conceito de PDZ está descrito em detalhe no item 3.4.3.1

governança e preservação dos interesses públicos na gestão e na tomada de decisões que efetivamente estejam alinhadas ao desenvolvimento dos portos no longo prazo.

Propõe-se o esclarecimento definitivo das atribuições do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), tornando-o efetivamente consultivo – Conselho Consultivo para a Autoridade Portuária (CCAP). Tornar-se-ia assim instrumental no apoio à AP e à própria ANTAQ no debate e representação dos agentes relacionados. Nesse sentido, pelo menos as matérias mais críticas (como questões sobre novos planos de investimentos e alterações de tarifas, por exemplo), antes de serem levadas pela Gestão do Porto à aprovação da ANTAQ, deveriam ser previamente apresentadas e debatidas pelo CCAP, registrando-se sua posição (seja ela unânime ou não). Tais posições e suas justificativas deverão ser reportadas pela gestão do porto à ANTAQ, juntamente com suas argumentações. Tal proposição também visa alinhar o papel do CCAP à sua responsabilidade formal sobre a gestão do porto e evitar a existência de conflitos de interesses ao desenvolvimento do porto.

Além disso, propõe-se o fortalecimento do Conselho de Administração (CONSAD) como um efetivo fórum de orientação e cobrança aos gestores do porto. Em todos os modelos de exploração propostos é prevista uma participação pública mínima (mesmo em portos concedidos), exceto nas Instalações Portuárias Públicas, na qual o papel de operador incorpora as funções de autoridade portuária. Assim, os CONSADs deveriam ter pelo menos um representante do Governo Federal e um do Governo Estadual (com maior ou menor participação dependendo da proporção da participação acionária).

Entendendo-se que o principal gestor do porto no dia a dia executa funções que têm caráter de autoridade e, portanto, deve preservar os interesses públicos, mesmo em suas atividades cotidianas, propõe-se a previsão de possível poder de veto ao representante do Governo Federal na indicação deste principal executivo do porto (com a apresentação das devidas justificativas). Por outro lado, sugere-se que os CONSADs dos portos com gestão pública (empresas públicas ou sociedades de economia mista) tenham conselheiros independentes (executivos com experiência de gestão, que não sejam representantes de operadores portuários ou armadores nem servidores públicos) indicados pelo governo e com votos individuais (em conjunto podem ter maioria). A existência de conselheiros independentes proporciona maior isenção na tomada de decisões do conselho (eventualmente fazendo contraponto nas discussões, quando necessário), visando o desenvolvimento do porto no longo prazo frente a propostas com visões apenas de curto prazo, comuns no sistema nacional.

A título de ilustração e comparação, o fortalecimento das estruturas de governança dos portos foi um pilar fundamental no processo para aperfeiçoar os principais portos europeus, como Roterdã, Hamburgo e Antuérpia, o que aconteceu apenas em época recente.

Por fim, apesar de extremamente importantes, “apenas” as mudanças de responsabilidades e governança possivelmente não serão suficientes para promover o aumento de eficiência necessário aos portos, cuja gestão permanece pública. Assim, foram propostas medidas complementares para flexibilizar a gestão dos recursos humanos e financeiros, assim como instituir procedimento licitatório simplificado. Entretanto, reconhecendo que, apesar de factíveis, muitas dessas medidas dependem de complexos debates legislativos, propõe-se – conforme já mencionado – a criação de um modelo em que a Gestão do Porto (AP) estabeleça uma Parceria Público Privada (PPP) administrativa, pela qual incorpora um parceiro privado para a condução das suas funções “administrativas” no porto (como, por exemplo, a manutenção e operação de ativos, execução de intervenções planejadas e dragagem). Sendo assim, busca-se “grande salto” de eficiência e flexibilidade na operação do porto e uma gestão portuária muito mais focada no seu planejamento e desenvolvimento.

Ademais, em adição à melhoria da eficiência na gestão dos portos públicos, foram propostas também medidas que visam agilizar e facilitar a realização de novos arrendamentos, como, por exemplo, a redução da necessidade de interações múltiplas ao longo do processo com agentes

externos ao porto (ANTAQ estabelece parâmetros/critérios e fiscaliza a posteriori), flexibilização para licitações com diretrizes para o licenciamento ambiental e elementos de projeto básico simplificados/referenciais, etc.

Adicionalmente, a fim de contribuir para a disponibilização de recursos para a realização de investimentos e melhorias da gestão financeira dos portos públicos, é necessário o saneamento dos passivos presentes nos balanços das Companhias Docas, que poderiam ser absorvidos pelo Estado – principalmente os passivos trabalhistas, previdenciários e fiscais, estimados em pouco menos de R\$3 bilhões, segundo as informações levantadas nos balanços patrimoniais das Autoridades Portuárias (mas que ainda deveriam ser fruto de um levantamento mais aprofundado). Se por um lado a retirada dos passivos evitará reduções de receitas ou permitirá novos investimentos, por outro, a gestão consolidada dos passivos poderá ser feita de forma mais eficiente pelo Governo Federal.

### **Eficiência dos processos portuários**

Dos processos que afetam diretamente a operação portuária, a questão da mão de obra também precisa ser abordada. Se por um lado alguns importantes avanços foram obtidos com a criação dos Órgãos Gestores de Mão de Obra (OGMO) – que possibilitaram a organização do trabalho portuário avulso e o estabelecimento das escalas de trabalhadores entre outros, por outro, ainda não foram suficientes para promover níveis de eficiência necessários para a competitividade do setor. A falta de mecanismos que estimulem a produtividade no trabalho avulso, associada à pressão social pelo aproveitamento dos trabalhadores portuários (em muitos casos com ternos<sup>9</sup> com muitos trabalhadores), que em muitos casos recebem treinamentos/capacitação deficientes, contribuem para aumentos de custos e baixa eficiência do sistema como um todo e não proporcionam uma situação adequada nem para operadores nem para trabalhadores.

Outra questão bastante relevante diz respeito à necessidade de se aprimorar a eficiência dos processos aduaneiros. Estudos internacionais apontam que os processos aduaneiros no Brasil têm prazos e complexidade bem mais elevados que outros mercados relevantes. Atualmente, os processos aduaneiros apresentam múltiplas interfaces e procedimentos – não apenas em termos de sistemas, mas também em termos de agentes, uma vez que cada um deles deve ser abordado diretamente pelos responsáveis pelas cargas. Isto também torna mais difícil identificar onde estão os principais gargalos e ineficiências dos processos – associados em diversas situações à alocação inadequada de recursos, excesso de procedimentos/burocracias, duplicação de atividades, etc. As consequências da baixa eficiência nos processos aduaneiros são potencializadas pelas restrições de áreas alfandegadas para a armazenagem/processamento de cargas nos portos, não adequadamente complementadas por áreas externas (portos secos). Apesar de, na atualidade, existirem portos secos, a criação de novas áreas alfandegadas fora dos portos depende de licitações a ser realizadas pela Receita Federal, uma vez que o regime atual caracteriza os portos secos como serviço público. É fato que não houve licitações para novos portos secos de maneira suficiente para apoiar a operação de alguns dos portos com restrições de espaço.

Além disso, um fator que não contribui para uma operação eficiente em termos de custos operacionais é o modelo de regulação/fiscalização dos serviços de praticagem. Se por um lado, é claro o papel da Marinha na regulação/fiscalização técnica, por outro, a responsabilidade sobre a regulação econômica (estabelecimento das tarifas de praticagem – especialmente crítica em um serviço prestado de forma monopolística por uma associação de práticos por porto ou zona) – não é formalmente atribuída a nenhum agente. Desta forma, a Marinha, que não dispõe das capacitações nem os mecanismos ou legitimidade para exercer a regulação econômica, tem tido

<sup>9</sup> Conjuntos de trabalhadores para uma atividade específica durante um turno de trabalho.

uma atuação no sentido de arbitrar eventuais disputas entre práticos e armadores, com poder de barganha distinto em eventuais negociações.

Dentro desse diagnóstico, as propostas relacionadas à eficiência da gestão portuária foram agrupadas em quatro principais dimensões: aprimoramento da gestão da mão de obra portuária, aprimoramento dos processos de fiscalização de cargas e navios, estímulos à desobstrução das zonas primárias de armazenagem de cargas e estabelecimento de uma regulação econômica para a praticagem.

O modelo atual de gestão da mão de obra portuária (em especial a mão de obra portuária avulsa) é bastante complexo e introduz uma série de ineficiências à operação do setor. Sendo assim, após a análise de diversas alternativas e seus impactos tanto para a eficiência do setor como para os agentes envolvidos (em especial, trabalhadores e operadores), recomenda-se uma mudança significativa no modelo. Propõe-se a manutenção dos OGMOs, entretanto, com a “formalização” da “mão de obra avulsa”, por meio da qual os trabalhadores deixariam de ser “avulsos” e passariam a ser funcionários pelo regime de CLT dos OGMOs. Haveria a preservação do rodízio na escalação dos trabalhadores, com regras que permitiriam o veto justificado<sup>10</sup> de alguns trabalhadores quando da escalação por um operador. Estas propostas visam criar incentivos para o aumento da produtividade e capacitação do trabalho portuário, oferecendo-se, em contrapartida, segurança de uma remuneração mínima aos trabalhadores e, ao mesmo tempo, maior flexibilidade aos operadores para gerir o tamanho do quadro de funcionários em linha com as suas necessidades.

Outro aspecto bastante crítico para a eficiência portuária diz respeito aos processos de fiscalização/liberação de cargas e navios. Se por um lado existem algumas medidas/projetos em curso (como o Porto Sem Papel, Carga Inteligente, etc.) focados principalmente na implementação de sistemas ou regras operacionais; por outro, há a necessidade de promover uma revisão mais holística dos processos, em especial com relação à coordenação dos diferentes agentes. Desta forma, as principais propostas concentram-se na reorganização dos processos no nível operacional e uma coordenação maior a nível institucional.

No nível operacional, é proposta a concentração do processo em torno de um agente único, a Receita Federal. Assim, o processo passaria a ter como ponto central de interface a Receita Federal, que acionaria sempre que necessário as demais instituições pertinentes. Tal concentração facilita a coordenação entre os agentes (agentes públicos, com interface concentrada no órgão que invariavelmente participa de todos os processos de importação/exportação), o estabelecimento e acompanhamento da eficiência dos processos (uma vez que fica claramente estabelecido quando o processo se inicia e muito mais facilmente se identificam os gargalos ao longo do processo) e a criação de processos harmônicos que alavanquem informações existentes e eventuais sinergias.

Já no nível institucional, propõe-se a criação de uma Comissão Interministerial a fim de alinhar práticas, estabelecer e cobrar metas/resultados e debater desafios e suas possíveis soluções. Esta comissão, idealmente, deveria ter caráter amplo, não se restringindo apenas ao setor portuário, uma vez que as práticas aduaneiras são comuns a portos, aeroportos, fronteiras terrestres, etc. Propõe-se, portanto, que a Comissão Interministerial seja coordenada pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), já que este é o ministério diretamente afetado pela baixa eficiência dos processos aduaneiros (dado que é o órgão responsável pelo desenvolvimento do comércio exterior). Entretanto, reconhecendo que o setor portuário possui um amplo conjunto de questões particulares, pode ser criado um Comitê Temporário, subordinado à Comissão Interministerial proposta, sob a coordenação do Ministério com a competência sobre portos (atualmente a SEP), a fim de estabelecer uma “força-tarefa” para ações de curto prazo.

<sup>10</sup> Por exemplo, problemas de performance/produtividade, dificuldade de integração ou relacionamento com a equipe do operador, etc.

Além disso, identificaram-se propostas para a desobstrução das zonas primárias de armazenagem de cargas, buscando-se aumentar a capacidade de movimentação nos terminais, em especial em regiões em que há espaços restritos para expandi-los. Para isso, foi reconhecida a importância do estabelecimento de novos portos secos. Assim, para flexibilizar a implantação de novos portos secos, sugere-se a mudança de regime, passando do atual regime de serviço público (demandando estudos e licitação prévia, a serem conduzidos pela Receita Federal), para atividade econômica (por meio de autorizações). Com isso, espera-se que a iniciativa privada supra a demanda latente de novas áreas alfandegadas para complementar as áreas de armazenagens de alguns portos. Entretanto, caso a flexibilização deste modelo (transformação em atividade econômica) não seja possível, ou não haja interesse na sua implantação, uma alternativa a ser considerada é a constituição de Zonas de Apoio Logístico Portuário (ZALP), por intermédio de expansão das poligonais do porto para áreas não contíguas aos portos, com o intuito de se estabelecer áreas alfandegadas de armazenagem para apoiar a operação do porto, a serem arrendadas como áreas de apoio logístico à operação do porto.

Com relação à praticagem, é preciso melhorar o atual modelo de regulação e fiscalização. Desta forma, propõe-se estabelecer um modelo com uma efetiva Regulação Técnica (estabelecimento de critérios mínimos para a habilitação de práticos, normas operacionais, etc.) e Econômica (com acompanhamento de tarifas e custos e intervenções ativas sempre que necessário – respeitando-se as regulações técnicas impostas). Dentre as alternativas consideradas sobre os agentes responsáveis, sugere-se manter a responsabilidade da regulação e fiscalização técnica a cargo da Marinha, com a regulação econômica sob responsabilidade da Agência Reguladora (ANTAQ), mantendo consistência acerca do seu papel de regulação não só no setor portuário, mas também de navegação. Este modelo certamente ensejaria o estabelecimento de um canal constante de comunicação entre a ANTAQ e a Marinha, para alinhamento e discussão de pontos relevantes que afetem ambas as dimensões de regulação.

### **Organização institucional do setor portuário marítimo e fluvial**

O atual arranjo institucional do setor de transportes se apresenta fragmentado, quando analisado sob o ponto de vista dos modais aquaviários. A constituição da SEP, em 2008, buscou aumentar o foco e o nível de ações para o desenvolvimento dos portos marítimos e aprimorar a sua gestão. Apesar de muitos avanços obtidos ao longo dos últimos anos, a atual configuração também gerou conflitos com relação às competências e abordagem diferentes, em especial relacionadas a portos fluviais *vs.* marítimos, e a duplicações de esforços e falta de alinhamento no desenvolvimento do planejamento setorial.

Assim, entende-se que os portos são elos entre modais terrestres e aquaviários e, portanto, deveriam estar plenamente integrados, sobretudo no que concerne ao planejamento setorial. Desta forma, recomenda-se um modelo que promova integração efetiva entre os modais e que, no primeiro momento, possua uma gestão de portos marítimos e fluviais e navegação que permita consolidar um modelo consistente entre os diferentes tipos de portos, mantendo o foco nas principais mudanças que precisam ser implementadas em curto prazo (incluindo diversas recomendações feitas neste estudo). Esta integração de funções poderia ser feita no âmbito da Secretaria de Portos, que incorporaria as funções relativas ao planejamento e desenvolvimento de políticas para os portos fluviais e lacustres, e navegação. É fundamental que, nesta configuração transitória, sejam estabelecidos fóruns de discussão e alinhamento sobre o planejamento dos diferentes modais entre a Secretaria de Portos (SEP) e o Ministério dos Transportes (MT). Além disso, a consolidação dos modais aquaviários seria um dos passos de preparação para a implantação (em etapas conforme descrito neste estudo) do modelo de organização institucional definitivo proposto – a consolidação de todos os modais na estrutura de um único ministério (Ministério dos Transportes). Recomenda-se a adoção de uma estrutura por modais, ou grupos de modais (sendo uma área específica para os modais aquaviários), com uma área de Planejamento

Integrado de Transportes, responsável pela condução de estudos de planejamento, desenvolvimento da visão integrada do planejamento multimodal e apoio às áreas responsáveis pelos modais no seu planejamento específico.

Com relação à atuação da Agência Reguladora de Transportes Aquaviários (ANTAQ), propõe-se um ajuste na sua participação em alguns processos. Por um lado, recomenda-se que sua atuação seja mais focada em regulamentar, estabelecer parâmetros e posteriormente fiscalizar, sem que para isso seja parte do caminho crítico da maior parte dos processos, passando a estabelecer as regras e fiscalizar a posteriori. Por outro lado, seria preciso estabelecer uma atuação mais ativa com respeito à regulação econômica – na gestão dos portos, com revisões periódicas de planos de investimentos, custos, receitas e tarifas portuárias; nas operações portuárias, acompanhando de forma sistemáticas preços, indicadores operacionais e custos; na praticagem, estabelecendo uma sistemática de regulação a partir de acompanhamento de custos e tarifas; etc.

Por fim, com relação à organização institucional da gestão hidroviária e portuária fluvial e lacustre, sugere-se uma mudança significativa com relação ao papel e responsabilidade das Administrações Hidroviárias (AHs). As AHs deveriam deixar de ter um papel essencialmente de executor de obras/intervenções e passar a ter também responsabilidade sobre o desenvolvimento e gestão das hidrovias, identificando seu potencial, atraindo possíveis investidores e operadores e respondendo efetivamente pelo planejamento e desenvolvimento das mesmas. Esta alternativa visa aumentar a responsabilização pelo agente local sobre o desenvolvimento das hidrovias – tornando as AHs mais semelhantes às Autoridades Portuárias (sob o ponto de vista de suas responsabilidades). Desta forma, entende-se que as AHs deveriam estar diretamente subordinadas ao ministério competente, mais especificamente à secretaria responsável pela gestão portuária e aquaviária – em paralelo à Gestão dos Portos Públicos Federais (APs federais).

### **Implicações para o marco regulatório**

A análise da situação do setor portuário brasileiro proporcionou a elaboração de recomendações que, caso implementadas, exigiriam alterações em uma série de diplomas legais do setor e alguns de caráter mais geral.

Dentre as leis do setor que seriam passíveis de alterações, vale fazer menção às seguintes: Lei 8.630/1993, Lei 9.277/1996, Lei 10.233/2001 e Lei 10.683/2003. As matérias que devem ser objeto de nova regulamentação e o respectivo diploma legal a que se referem seguem descritas abaixo:

**Tabela 1 - Atos legislativos que deveriam ser criados, alterados ou revogados**

| Lei        | Recomendações                                                                                                                                                                                              |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8.630/1993 | Inclusão de novas definições legais, bem como a revogação ou alteração daquelas incompatíveis com o novo modelo.                                                                                           |
|            | Previsão de normas específicas aplicáveis aos contratos de concessão de portos públicos e de instalações portuárias públicas.                                                                              |
|            | Inclusão do regime de permissão, para prestação de serviço público em terminais privados e, conseqüentemente, a revogação de normas sobre TUP-M e a extinção da figura da Estação de Transbordo de Cargas. |
|            | Alteração do regime dos TUP-E, em especial, na natureza vinculada da autorização.                                                                                                                          |
|            | Inserção de normas sobre convênio de delegação de IP4.                                                                                                                                                     |
|            | Criação de normas relativas à hipótese de cabimento dos terminais privados de passageiros.                                                                                                                 |

| Lei                | Recomendações                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | Modificação das atribuições das autoridades portuárias, bem como a vedação a sua participação na operação dos terminais em caso de concessão do porto público.                                                                               |
|                    | Criação do Conselho Consultivo da Autoridade Portuária.                                                                                                                                                                                      |
|                    | Inclusão de disposições relativas ao contrato de gestão a ser celebrado entre o ministério competente e as autoridades portuárias federais.                                                                                                  |
|                    | Estruturação do Conselho de Administração das autoridades portuárias.                                                                                                                                                                        |
|                    | Procedimento simplificado para a contratação de obras, serviços e compras pelas autoridades portuárias.                                                                                                                                      |
|                    | Inclusão de normas sobre os contratos de arrendamento.                                                                                                                                                                                       |
|                    | Alteração na tutela legal relativa ao trabalho portuário e ao OGMO.                                                                                                                                                                          |
| <b>9.277/1996</b>  | Instituição de disposições relativas aos convênios de delegação.                                                                                                                                                                             |
| <b>10.233/2001</b> | Inserção de atribuições à ANTAQ no tocante à (I) fiscalização dos contratos de gestão e convênios de delegação; (II) aprovação do PDZ; (III) regulação econômica da praticagem e forma de interação com a Marinha do Brasil.                 |
|                    | Modificação das atribuições do DNIT relativas à execução de obras e supressão das atividades de operação das hidrovias.                                                                                                                      |
| <b>10.683/2003</b> | Alteração das atribuições da SEP e, havendo as condições para tanto, no futuro, nova alteração a fim de que as funções de sua competência sejam integradas ao Ministério dos Transportes.                                                    |
|                    | Formalização da atribuição do Ministério dos Transportes relativa à previsão e periodicidade dos planos do setor de transportes.                                                                                                             |
|                    | Atribuição, ao Ministério dos Transportes, das atividades de operação das hidrovias.                                                                                                                                                         |
| <b>Demais leis</b> | Modificações relativas à: (I) política pública de inserção dos trabalhadores portuários em outro mercado de trabalho; (II) atribuições da Secretaria da Receita Federal do Brasil; (III) criação de órgãos; (IV) exploração de portos secos. |

Uma análise sob o ponto de vista estritamente técnico-jurídico (aspectos políticos e do processo legislativo, ainda que extremamente importantes, não foram considerados neste estudo) recomenda a promulgação de um novo diploma normativo, já que é grande a diversidade e a relevância de matérias que deveriam ser modificadas na Lei 8.630/1993. Esta posição é corroborada pelo disposto no art. 12, I, da Lei Complementar 95/1998. Isto, entretanto, não significa que os diversos pontos da atual lei, considerados adequados não pudessem ser incorporados em sua nova edição. Desta forma, busca-se, portanto, a consolidação de um marco legal coeso e consistente com as regras propostas.

## SUMÁRIO DAS DIRETRIZES PROPOSTAS (MODELO DE EXPLORAÇÃO)

| Desafios/Questões Diagnosticadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Diretrizes Propostas ( <i>modelo de exploração</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Constituição das Instalações Portuárias Públicas (itens 3.1.1.1 e 3.2.1)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Coexistência de diferentes tipos de instalações portuárias/portos prestando serviço de movimentação de cargas a terceiros;</li> <li>Ausência de clareza legal na definição de “porto organizado” e na distinção entre as demais instalações portuárias;</li> <li>Modelo de exploração atual prevê apenas a constituição de portos públicos, sujeitos à complexidade associada à gestão de um porto – ex.: existência de CAP, questionamentos sobre a possibilidade de o gestor do porto também executar movimentação portuária, etc.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisão do atual modelo de exploração, propondo-se um modelo cujo foco é o tipo de serviço prestado – serviço público vs. atividade econômica, diferente do modelo atual, com foco no tipo de propriedade – pública (Portos Organizados) vs. privada (TUPs);</li> <li>Criação do conceito de Instalação Portuária Pública, como sendo uma instalação de propriedade da União, para a movimentação de um tipo de carga por um operador, que é responsável tanto pela operação quanto pela gestão da infraestrutura desta instalação ...</li> <li>... que é diferente dos portos públicos, onde existem múltiplos terminais e compartilhamento de infraestrutura por diversos operadores, cuja gestão é feita por uma Autoridade Portuária, que não executa operação portuária (movimentação de cargas).</li> <li>Dadas as suas características de possuir apenas um operador que também gere a infraestrutura portuária, não há a necessidade do estabelecimento de CAP e OGMO nas Instalações Portuárias Públicas</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Alternativas de Gestão dos Portos Públicos (federal vs. delegados; administração pública vs. privada) (itens 3.1.1.2.1 e 3.1.1.2.2)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Aparente falta de consistência no modelo de delegação dos portos organizados – portos com características semelhantes com modelos de gestão diferentes;</li> <li>Influência limitada do Governo Federal na gestão dos portos delegados, especialmente crítica em casos em que uma gestão pouco eficiente implica em restrições ao sistema portuário (ex.: impacto no comércio de outros estados);</li> <li>Gestão pública dos portos organizados, sem mecanismos estabelecidos para participação privada na gestão dos portos organizados – somente um porto concedido à iniciativa privada (contrato estabelecido em 1942 – Porto de Imbituba).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimento de critérios baseados em área de influência (nível de impacto no comércio de múltiplos estados) e participação na movimentação do sistema como um todo para classificar os portos em Nacionais ou Regionais: <ul style="list-style-type: none"> <li>Portos Nacionais preferencialmente permanecem sob responsabilidade direta do Governo Federal;</li> <li>Portos Regionais podem ser preferencialmente delegados a estados ou, eventualmente, a municípios (em função da sua área de influência);</li> </ul> </li> <li>Estabelecimento das alternativas prioritárias para a gestão das instalações portuárias e portos públicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>Instalações portuárias públicas preferencialmente concedidas à iniciativa privada;</li> <li>Portos Nacionais preferencialmente geridos por empresas públicas federais, com a implantação de melhorias relevantes na governança, gestão e principais processos;</li> <li>Portos Regionais preferencialmente delegados; podendo, entretanto, quando não delegados, serem concedidos à iniciativa privada, preservando-se uma participação acionária minoritária do governo federal;</li> <li>Novos portos preferencialmente concedidos à iniciativa privada, preservando-se uma participação acionária minoritária do governo federal.</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Definição da atuação das instalações privadas na movimentação portuária: carga própria ou serviço público, de acordo com o planejamento setorial (itens 3.1.1.4, 3.1.2, 3.1.3 e 3.1.4)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistência de um planejamento abrangente e consistente que promova a expansão de capacidade dos portos públicos – maior parte da expansão de capacidade nos últimos anos ocorreu através de TUPs;</li> <li>Insegurança jurídica, associada à falta de clareza na legislação quanto à distinção entre as atividades portuárias consideradas como sendo serviço público ou atividade econômica, além de haver indefinição sobre os conceitos de carga própria preponderante e de terceiros;</li> <li>Existência de questionamentos judiciais junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao atual modelo de TUPs, em especial com relação à movimentação de cargas de terceiros – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 139 e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 929; além disso, o TCU também se posicionou com relação à natureza subsidiária da carga de terceiros (acórdão 554/2011 – plenário), porém ainda sem decisão definitiva;</li> <li>Normatização sobre a existência de TUPs elaborada excessivamente através de instrumentos infralegais;</li> <li>Assimetria regulatória entre as diversas espécies de instalações portuárias prestando serviço portuário público;</li> <li>Inconsistências legais na definição dos instrumentos de liberação de atividades portuárias privadas (ex.: estabelecimento de contratos de adesão não precedidos de licitação, etc.).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Expansão da capacidade portuária para a prestação de serviço público, prioritariamente através de portos e instalações públicas;</li> <li>Criação de mecanismo de permissão para a prestação de serviço público em instalações portuárias privadas, outorgado mediante licitação pública, cujo objeto é a possibilidade de prestação de serviço público portuário numa “zona portuária”, por prazo determinado, para um tipo de carga e em terminais com características básicas pré-definidas (ex.: número máximo de berços, área máxima de armazenagem alfandegada);</li> <li>Consolidação dos terminais privativos (TUPs, mediante autorização), como instalações para movimentação exclusiva de carga própria (atividade econômica), com possibilidade de compartilhamento de infraestrutura, desde que os agentes envolvidos detenham no mínimo 10% da participação acionária do empreendimento e movimentem exclusivamente cargas de sua propriedade;</li> <li>Conversão do regime de Estações de Transbordo de Cargas (ETCs, em instalações fluviais), Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) e terminais privativos de passageiros aos modelos propostos para as instalações portuárias marítimas, conferindo consistência ao modelo como um todo.</li> </ul>                                                                |

## SUMÁRIO DAS DIRETRIZES PROPOSTAS (GESTÃO DOS PORTOS PÚBLICOS)

| Desafios/Questões Diagnosticadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Diretrizes Propostas ( <i>gestão dos portos públicos</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b><i>Estabelecimento de Contratos de Gestão/Concessão para todos os Portos Públicos (item 3.2.3.1.1)</i></b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de clareza sobre as responsabilidades e metas, assim como mecanismos formais eficazes de cobrança e incentivo à melhoria de gestão das Autoridades Portuárias;</li> <li>Falta de padronização no estabelecimento de convênios de delegação e em seu conteúdo – ex.: estabelecimento de responsabilidades, metas, etc.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimento de contratos para os portos públicos, definindo responsabilidades, expectativas e metas de desenvolvimento sejam para aqueles com gestão pública ou privada (concedida):             <ul style="list-style-type: none"> <li>Portos sob gestão pública através de contratos de gestão e/ou convênio de delegação, quando aplicável;</li> <li>Portos concedidos à iniciativa privada, através do contrato de concessão.</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b><i>Revisão das Estruturas de Governança das Autoridades Portuárias (item 3.2.2)</i></b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>As Autoridades Portuárias não têm cumprido adequadamente suas funções de planejamento e desenvolvimento dos portos organizados, incluindo:             <ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção da infraestrutura;</li> <li>Realização de arrendamentos;</li> <li>Investimentos em expansão;</li> <li>Solução de pendências ambientais (ex.: licenciamentos ambientais);</li> </ul> </li> <li>Postura gerencial passiva das Autoridades, sem o grau de autonomia e responsabilização adequado dos gestores pelos resultados – maior foco no cumprimento dos processos do que nos resultados em si;</li> <li>Falta de clareza quanto aos papéis das Autoridades Portuárias e dos Governos (Federal/Estadual/Municipal) no desenvolvimento do porto;</li> <li>Existência de questionamentos sobre a atuação do CAP (deliberativo vs. consultivo):             <ul style="list-style-type: none"> <li>Potenciais conflitos de interesse de seus agentes podem dificultar o desenvolvimento do porto;</li> <li>Atuação do CAP não foi adequada à realidade de existência de uma Agência Reguladora.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aprimoramento da governança das Autoridades Portuárias:             <ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidação do Conselho de Administração (CONSAD) como efetivo órgão de direcionamento à gestão das Autoridades Portuárias e cobrança pelos resultados obtidos;</li> <li>Revisão da composição dos Conselhos de Administração das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, com a introdução de conselheiros independentes e com perfil profissional, indicados pelo Governo e com mandato definido, com foco no desenvolvimento e preservação dos interesses do porto;</li> <li>Revisão do papel do CAP, transformando-o em Conselho Consultivo à Autoridade Portuária (CCAP), porém assegurando que a Autoridade Portuária deverá apresentar, discutir e registrar a posição/argumentação de seus membros (unânime ou não) em temas críticos que serão posteriormente analisados/aprovados pela Agência Reguladora.</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                             |
| <b><i>Revisão e melhoria dos processos de arrendamentos de terminais e concessões de instalações portuárias e portos públicos (itens 3.1.1.3. e 3.2.4)</i></b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Processos de arrendamento envolvem muitos agentes e etapas, limitando a autonomia e a responsabilização das Autoridades Portuárias (que é de fato o poder concedente nos arrendamentos);</li> <li>Processos longos para a aprovação e realização de novos arrendamentos e concessões, por conta de, por exemplo: número excessivo de aprovações externas, necessidade de licenciamento prévio, etc.);</li> <li>Inexistência de um modelo consolidado para a eventual concessão de portos à iniciativa privada;</li> <li>Falta de flexibilidade nos requisitos para a realização de licitações, o que restringe a agilidade na preparação dos projetos para novos arrendamentos/concessões.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisão dos processos de arrendamentos e concessões buscando-se maior agilidade e eficiência:             <ul style="list-style-type: none"> <li>Redução do número de aprovações externas ao longo do processo, substituídas pelo estabelecimento claro de regras, com maior autonomia para as Autoridades Portuárias (em especial nos arrendamentos) e posterior responsabilização pelos resultados;</li> <li>Flexibilização, mediante previsão em lei, da necessidade de licenciamento ambiental prévio para contratos de arrendamentos e concessões (semelhante ao que atualmente existe para as PPPs) – flexibilidade permite que a cada processo possa ser avaliada a conveniência de se fazer antecipadamente o licenciamento ambiental prévio;</li> <li>Consolidação do conceito dos elementos de projeto básico para arrendamentos e concessões no setor portuário, com maior foco no tipo de serviço a ser prestado, e apenas referencial com relação a eventuais intervenções/obras necessárias;</li> <li>Aplicação mais consistente da possibilidade de inversão de fases durante a licitação, acelerando a sua conclusão.</li> </ul> </li> </ul> |

| Desafios/Questões Diagnosticadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Diretrizes Propostas ( <i>gestão dos portos públicos</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Instituição de novos mecanismos para aumento de eficiência de gestão das Autoridades Portuárias (itens 3.2.3.1.2 e 3.2.3.2)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baixo grau de eficiência na gestão das Autoridades Portuárias sob gestão pública, em geral;</li> <li>▪ Falta de estímulos e ações de capacitação e desenvolvimento das equipes das Autoridades Portuárias;</li> <li>▪ Gestão financeira inadequada, potencializada pela existência de passivos importantes – legados desde a época da Portobrás.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementação de medidas de aumento de eficiência de gestão em diversos dos principais processos das Autoridades Portuárias Públicas, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituir a previsão de sistemas de avaliação de desempenho e incentivos associados (ex.: parcela variável da remuneração dos gestores associada aos resultados);</li> <li>- Flexibilizar as normas de contratação e demissão de funcionários (mantendo a previsão da realização de concurso público), porém com maior autonomia para as Autoridades Portuárias;</li> <li>- Padronizar a estrutura de uma tabela mínima de tarifas portuárias, possibilitando maior comparabilidade entre os diferentes portos públicos;</li> <li>- Instituir, por meio de lei, procedimento licitatório simplificado para contratações de obras, serviços e compras de bens;</li> </ul> </li> <li>▪ Possibilidade do estabelecimento de PPPs Administrativas pelas Autoridades Portuárias para a execução das funções de administração portuária;</li> <li>▪ Consolidação e transferência dos passivos existentes para a responsabilidade de outro órgão/empresa pública, de forma a possibilitar melhor gestão financeira das Autoridades Portuárias.</li> </ul> |

## SUMÁRIO DAS DIRETRIZES PROPOSTAS (EFICIÊNCIA DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA)

| Desafios/Questões Diagnosticadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Diretrizes Propostas (eficiência da operação portuária)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Revisão do Modelo de Mão de Obra Portuária Avulsa – OGMOS (item 3.3.1)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Excesso de contingente e práticas vinculadas à utilização de OGMOS para contratação de TPAs dificultam uma gestão eficiente da mão de obra, aumentando os custos da operação;</li> <li>Baixo nível de produtividade e eficiência da mão de obra portuária avulsa;</li> <li>Dificuldades de aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM) limitam a adequada qualificação da mão de obra portuária – restrições ao repasse de recursos aos OGMOS quando possuem passivos significativos ou estão inadimplentes.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisão do modelo de mão de obra portuária avulsa, com a formalização da mão de obra portuária, ou seja, trabalhadores portuários avulsos passando a ter vínculo CLT com os OGMOS:             <ul style="list-style-type: none"> <li>Flexibilidade na gestão do quadro, porém assegurando os direitos trabalhistas;</li> <li>Instituição de um pagamento mínimo aos trabalhadores, associado ao cumprimento de uma jornada mínima de disponibilidade para o trabalho portuário, e pagamento incremental por cada turno efetivamente trabalhado;</li> <li>Implementação de mecanismos que estimulem a eficiência e produtividade da mão de obra, como por exemplo, a possibilidade de “veto justificado” à escalação de trabalhadores avulsos, principalmente em razão de eficiência/produtividade e integração com as equipes de trabalhadores próprios, e a possibilidade de multifuncionalidade, em função da capacitação do trabalhador;</li> </ul> </li> <li>Criação de mecanismos que assegurem a aplicação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional portuário na capacitação efetiva dos trabalhadores:             <ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento de cursos e centros de formação em parceria com o “Sistema S” (por exemplo, através do SENAT);</li> <li>Destinação mínima dos recursos aos portos onde foram captados/recolhidos.</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                    |
| <b>Maior coordenação e efetiva integração dos processos de nacionalização de cargas, com foco no desempenho e prazos observados (item 3.3.3)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Os processos de gestão da operação (fluxos de navios e cargas nos portos), envolvendo principalmente Receita Federal e órgãos anuentes, apresentam baixo grau de coordenação entre os agentes, e não há um acompanhamento claro de seu desempenho com atuação e responsabilização dos agentes envolvidos;</li> <li>Alguns processos ainda são pouco automatizados o que, associado à falta de recursos humanos, retarda os fluxos e provoca o aumento dos custos para a carga – algumas iniciativas começam a ser implementadas (ex.: Porto Sem Papel), porém ainda com um escopo restrito;</li> <li>Responsáveis pelas cargas devem acessar diretamente diversos órgãos anuentes e buscar a coordenação entre eles para eventuais fiscalizações</li> <li>Falta padronização nos processos de fiscalização e liberação em diferentes portos, acarretando em uma percepção de elevada discricionariedade.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimento de coordenação centralizada dos processos de nacionalização de cargas, sob a Receita Federal (que invariavelmente participa de todos os processos de nacionalização):             <ul style="list-style-type: none"> <li>Implementação efetiva do conceito de “janela única”, com a Receita Federal se tornando o principal interlocutor ao longo de todo o processo;</li> <li>Possibilidade de acompanhamento mais próximo e integrado das etapas do processo de nacionalização de cargas (“visão do todo”), facilitando a medição de seu desempenho e identificação de gargalos e necessidades de melhoria;</li> <li>Maior estímulo à interação entre os diferentes órgãos intervenientes para o desenvolvimento de soluções/melhorias conjuntas;</li> </ul> </li> <li>Criação de Comissão Interministerial, em caráter permanente, para o acompanhamento e proposição de melhorias aos processos de nacionalização, sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC):             <ul style="list-style-type: none"> <li>Aprimoramento dos processos com aplicação aos diferentes modais (portos, aeroportos, fronteiras terrestres, etc.);</li> <li>Acompanhamento periódico do desempenho dos processos e dos resultados de melhorias aprovadas;</li> <li>Possibilidade do estabelecimento de um comitê transitório, ligado ao Comitê Interministerial, sob a coordenação da Secretaria de Portos (SEP) para a implementação de ações de curto prazo nos portos brasileiros – medidas emergenciais.</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Estímulo ao desenvolvimento de novos portos secos para complementar a capacidade de armazenagem dos portos públicos (item 3.3.4)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Utilização excessiva da área primária para armazenagem, por importadores e exportadores, prejudica o fluxo de cargas;</li> <li>Baixa expansão de capacidade de áreas alfandegadas fora dos portos – uma vez que, por se tratarem de instalações para serviço público, podem apenas ser construídas mediante licitação pública conduzida pela Receita Federal.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Transformação dos Portos Secos em atividade econômica, conferindo maior flexibilidade ao desenvolvimento, por meio de autorizações, de novas áreas alfandegadas de apoio aos portos públicos – que podem ser complementadas por Zonas de Apoio Logístico Portuário (ZALPs), se necessário.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

## SUMÁRIO DAS DIRETRIZES PROPOSTAS (ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL)

| Desafios/Questões Diagnosticadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Diretrizes Propostas ( <i>organização institucional</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Revisão das responsabilidades dos ministérios para promover um efetivo planejamento integrado entre os modais aquaviários e os demais modais (itens 3.4.1 e 3.4.3)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>A separação de responsabilidades sobre os portos marítimos (a cargo da SEP) dos demais modais de transporte (a cargo do MT) resulta em "zonas cinzentas" (ex.: escopo de atuação) e falta de coordenação no planejamento e estabelecimento de políticas e regulação;</li> <li>Inexiste um processo de planejamento coordenado e consolidado no setor de transportes;</li> <li>Limitado planejamento e coordenação entre o transporte aquaviário e outros modais e demais setores de infraestrutura.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Integração efetiva no planejamento setorial de transportes, através de processos estruturados e periódicos, baseados em projeções de carga, premissas e listas de investimentos planejados comuns para os diferentes modais;</li> <li>Abordagem faseada na construção de uma organização institucional de longo prazo que promova/facilite a integração intermodal: <ul style="list-style-type: none"> <li>Inicialmente consolidação e estruturação dos modais aquaviários num órgão único;</li> <li>Estruturação do planejamento integrado, com a visão integral do Sistema Nacional de Viação (SNV) e apoio ao planejamento específico de cada modal – preferencialmente com estruturas organizadas por modal;</li> <li>Consolidação da estrutura da organização institucional integrada de todos os modais, preservando-se o foco necessário para o modal aquaviário.</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Adequação da atuação da Agência Reguladora (itens 3.4.2 e 3.3.2)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Atuação da Agência Reguladora concentrada em processos de arrendamentos (e sua posterior fiscalização), com menor foco em aspectos de regulação e fiscalização econômica;</li> <li>Existência de eventuais sobreposições e conflitos de competências da Agência Reguladora com relação aos CAPs</li> </ul>                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Implementação de ajustes para promover atuação mais efetiva da Agência Reguladora: <ul style="list-style-type: none"> <li>Menor envolvimento/participação direta em processos críticos, passando a ter atuação mais focada no estabelecimento de parâmetros e regras e sua posterior fiscalização;</li> <li>Maior atuação na regulação e acompanhamento/fiscalização econômica do setor – em especial nos agentes prestando serviço público, promovendo competição e identificando/tratando distorções.</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Revisão e fortalecimento dos papéis e atribuições das Administrações Hidroviárias (item 3.4.4)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de uma gestão com maior responsabilidade pelo desenvolvimento das hidrovias – Administrações Hidroviárias com foco na realização de obras, mas sem a gestão adequada do mercado/operação.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisão dos papéis e atribuições das Administrações Hidroviárias (AH's), passando a ter atuação mais efetiva na gestão e desenvolvimento das hidrovias – à semelhança das autoridades portuárias, no caso dos portos.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

# 1 INTRODUÇÃO

O diagnóstico realizado no estudo externou dezenas de aspectos críticos do marco regulatório, da organização institucional e de eficiência de gestão que, de forma mais ou menos acentuada, prejudicam o desenvolvimento do setor portuário e hidroviário.



**Figura 7 – Escopo da parte 1 do estudo – fase de diagnóstico**

O capítulo 2 contextualiza e diagnostica, em sequência, a organização institucional do setor portuário, seu marco regulatório e o nível de eficiência de gestão visto hoje. Este último item é dividido em dois conjuntos de análises: de processos (de nível gerencial e operacional) e das APs.

O estudo sintetizou a riqueza e a complexidade únicas deste setor, que envolve um sem número de agentes públicos e privados, cada qual atuando conforme suas responsabilidades e condutas específicas. Também permitiu elencar os principais motivos que fazem com que, a despeito do pleno vigor econômico, a competitividade do setor portuário brasileiro tenha caído de 123º para 130º, em 2011, no *ranking* do Fórum Econômico Mundial.

Uma vez identificados os aspectos críticos nestes temas, parte-se ao capítulo 3, que apresenta as proposições para o desenvolvimento do setor. Ações estruturantes e de grande envergadura – isto é, que cobrem uma série de questões críticas – foram formuladas e avaliadas. Nos pontos centrais, diferentes ideias foram comparadas, permitindo ao leitor fazer o mesmo raciocínio que levou a equipe às recomendações elaboradas.

Diversas propostas envolvem alterações relevantes para o setor, de modo que é preciso uma evolução gradativa, ao longo de um processo de transição, como se verá. O objetivo foi antever possíveis dificuldades e propor o melhor ritmo na implantação das recomendações, aumentando suas chances de sucesso.

Estas ações ou diretrizes foram organizadas em uma estrutura ligeiramente diferente da empregada na contextualização e diagnóstico, posto que as propostas tratam, ao mesmo tempo, de mais de uma dimensão. A maioria das proposições repercute em necessidades de alteração nas leis e demais atos infralegais do setor. Assim, na fase de proposições, adotou-se a seguinte estrutura:

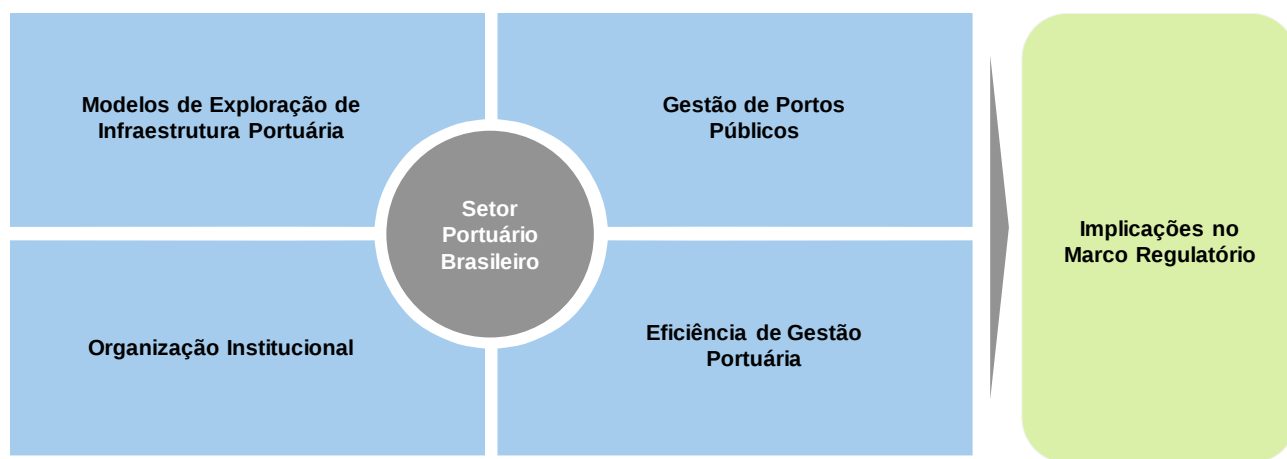


Figura 8 – Escopo da parte 1 do estudo – fase de proposições

Conforme já se comentou, as ações ou diretrizes definidas em geral implicam em modificações no marco regulatório vigente – como mostra a figura acima.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO E DIAGNÓSTICO DO SETOR PORTUÁRIO E HIDROVIÁRIO

O sistema portuário brasileiro é atualmente caracterizado por vários tipos de instalações portuárias:

- Portos Organizados, definidos como aqueles sob a competência de uma autoridade portuária;
- Terminais de Uso Público: aqueles localizados em áreas públicas dentro de portos organizados, podendo ser concedidos (arrendados) a operadores privados;
- Terminais de Uso Privativo (TUPs), que movimentam carga própria, divididos em:
  - TUPs que movimentam exclusivamente carga própria – Terminais de Uso Privativo Exclusivo (TUP-Es);
  - TUPs que movimentam cargas próprias (preponderantemente) e de terceiros – Terminais de Uso Privativo Misto (TUP-Ms); e
  - TUP de turismo, para a movimentação de passageiros.

Outros dois tipos de instalações são característicos da navegação interior:

- ETCs: Estações de Transbordo de Cargas, situadas fora das áreas de portos organizados e utilizadas exclusivamente para operações de transbordo de cargas destinadas ou provenientes da navegação interior (isto é, a navegação realizada em hidrovias interiores em percurso nacional ou internacional, assim considerados rios, lagos, canais, lagoas, baías, angras, enseadas e áreas marítimas consideradas abrigadas, por embarcações classificadas ou certificadas exclusivamente para essa modalidade); e
- IP4: Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte, destinadas às operações portuárias de movimentação de passageiros, de mercadorias ou ambos, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior, desde que fora das áreas de portos organizados, ou quando os interessados forem titulares do domínio útil dos terrenos, mesmo que situado dentro das áreas dos portos organizados. A Lei dos Portos também qualifica as IP4 como terminais de uso público.

Os tipos de instalações existentes são descritos em maiores detalhes a seguir.

### Portos organizados

Existem 41 portos organizados no Brasil, dos quais 33 são marítimos<sup>11</sup>. Os portos organizados diferem consideravelmente, tanto em termos de volumes de carga movimentados como no número de instalações. A Figura 9 mostra exemplos extremos, evidenciando a grande diferença entre eles.

<sup>11</sup> Uma vez que a responsabilidade sobre o Porto de Manaus foi retomada pelo Ministério dos Transportes em meados de 2011, considera-se aqui que atualmente são apenas 33 os portos marítimos, ante os 34 que anteriormente se encontravam sob responsabilidade da SEP.



Porte de Alguns Portos Organizados

| Portos               | Volume 2010<br>(mil t) | Número de<br>Instalações |
|----------------------|------------------------|--------------------------|
| Santos               | 85.401                 | 26                       |
| Itaguaí              | 52.765                 | 5                        |
| Paranaguá            | 34.348                 | 10                       |
| Vila do Conde        | 16.548                 | 6                        |
| Rio Grande           | 16.269                 | 11                       |
| Itaquí               | 12.567                 | 3                        |
| São Francisco do Sul | 9.532                  | 5                        |
| Suape                | 8.989                  | 9                        |
| ...                  | ...                    | ...                      |
| Angra dos Reis       | 102                    | 1                        |
| Niterói              | 73                     | 1                        |
| Pelotas              | 32                     | 1                        |
| Manaus               | 0                      | 1                        |

Figura 9 – Principais portos brasileiros<sup>12</sup>

Os portos organizados são delimitados por uma poligonal (linha limítrofe da área do porto, não necessariamente contínua, definida por meio de decreto federal) e possuem algumas especificidades em relação aos demais tipos de instalações portuárias. De fato, um porto organizado é caracterizado pela Lei dos Portos como aquele sob a competência de uma autoridade portuária, que tem funções de administração das instalações do porto, bem como de autoridade no âmbito do porto. Outras especificidades dos portos organizados consistem, por exemplo:

- na obrigatoriedade de constituição de um CAP (Conselho de Autoridade Portuária), do qual participam os principais agentes com interesses (stakeholders) no porto;
- na constituição de um OGMO (Órgão Gestor de Mão de Obra), responsável pelo fornecimento de mão de obra avulsa no porto;
- na obrigatoriedade da realização de licitação para o arrendamento de terminais;
- na reversibilidade dos bens dos terminais arrendados a operadores privados; e
- na necessidade de aprovação externa (CAP e ANTAQ) de planos de desenvolvimento e zoneamento, programas de arrendamento e tarifas portuárias.

<sup>12</sup> Fonte: ANTAQ. O número de instalações foi definido com base nos critérios usados pela Equipe no cálculo de capacidade de portos e terminais. Considerou-se como instalação portuária um conjunto de um ou mais pontos de atracação e sistemas de armazenagem com características físicas e operacionais semelhantes (por exemplo, movimentação do mesmo tipo de carga, compartilhamento da mesma infraestrutura de armazenagem, mesmo operador, etc.), ou seja, cujos componentes são melhor analisados agrupados entre si. Para implementar essa definição, foram consideradas as cargas movimentadas e os arrendatários ou operadores de cada berço de cada complexo portuário considerado no Estudo, com base na movimentação realizada em 2010. Como exemplo, e para explicitar o conceito:

- O Corredor de Exportação de Paranaguá, que conta com três berços e diversas empresas arrendatárias, foi classificado como uma instalação única, por movimentar basicamente um tipo de carga (granéis sólidos vegetais); e
- O Terminal de Múltiplo Uso 1 de Vila do Conde, que conta com seis berços, foi modelado através de quatro instalações, dada a variedade de cargas movimentadas. Por exemplo, a modelagem foi feita levando-se em conta os seguintes critérios: o berço 101 é mais dedicado a bauxita, o 102 a alumina, os 201 e 301 a carga geral de alto volume (incluindo contêineres), e os 202 e 302 também a carga geral, mas de baixo volume.

### Terminais de uso público

A participação da iniciativa privada nos portos organizados se dá essencialmente na operação portuária, tipicamente sob duas possibilidades: operadores “puros” (não arrendatários), que realizam movimentação apenas em instalações públicas e operadores arrendatários de instalações do porto. Em ambos os casos, as instalações utilizadas são consideradas terminais de uso público.

Desta forma, todos os operadores privados devem cumprir os pressupostos da prestação de serviço público: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação de serviços e modicidade de tarifas<sup>13</sup>.

Há ainda outras particularidades associadas aos operadores privados de terminais de uso público:

- Todos os operadores necessitam ser pré-qualificados pelas Autoridades Portuárias;
- A contratação de mão de obra avulsa se dá junto ao OGMO do porto;
- A contratação de mão de obra com vínculo empregatício (regime CLT14) deve priorizar os trabalhadores registrados no OGMO;
- Os operadores devem respeitar o regulamento de exploração do porto, editado pelo CAP;
- O arrendamento de instalações portuárias por agentes privados se dá mediante licitação pública, geralmente com base no maior valor de outorga oferecido. O pagamento pela outorga, mais comumente, se divide entre uma parcela à vista, parcelas periódicas proporcionais à área arrendada e parcelas proporcionais à movimentação de cargas;
- O uso das instalações comuns do porto, mantidas pela AP, se dá mediante o pagamento de tarifas, fixadas pela AP (mediante aprovação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e homologação do CAP).

### TUPs

Há mais de cem TUPs no Brasil, a maioria deles dedicada a poucos produtos específicos (Figura 10). Embora sejam instalações privativas, alguns TUPs se localizam dentro das poligonais de portos organizados ou muito próximos deles, como é o caso do TUP Bianchini no Porto de Rio Grande, do TUP Usiminas no Porto de Santos e do TUP CVRD Tubarão no Porto de Vitória.

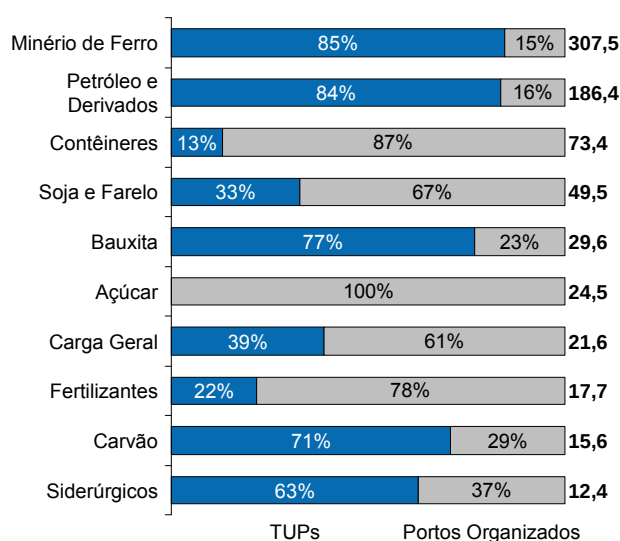
<sup>13</sup> Lei 8.987/1995.

<sup>14</sup> Consolidação das Leis do Trabalho.

| TUP                 | Empresa       | Porto          | Volume 2010 (mil t) | Produtos                                                                    |
|---------------------|---------------|----------------|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| CVRD Tubarão        | Vale          | Vitória        | 107.760             | Minério de Ferro (93%); Grãos – Soja, Farelo, Milho (5%); Combustíveis (1%) |
| Ponta da Madeira    | Vale          | Itaqui         | 96.364              | Minério de Ferro (98%); Manganês (2%)                                       |
| Almirante Barroso   | Petrobras     | São Sebastião  | 47.071              | Petróleo e Derivados                                                        |
| Alm. Max Fonseca    | Petrobras     | Angra dos Reis | 39.613              | Petróleo e Derivados                                                        |
| MBR Ilha Gualba     | Vale          | Itaguaí        | 37.718              | Minério de Ferro                                                            |
| Ponta de Ubu        | Vale/BHP      | Nenhum         | 23.006              | Minério de Ferro (98,4%)                                                    |
| Madre de Deus       | Petrobras     | Aratu          | 20.267              | Petróleo e Derivados                                                        |
| MRN Porto Trombetas | Hydro/Vale    | Nenhum         | 16.528              | Bauxita                                                                     |
| ...                 |               |                |                     |                                                                             |
| Alumar              | Alumar        | Itaqui         | 9.129               | Bauxita (69%); Alumina (18%); Carvão/Coque (6%); Soda Cáustica (5%)         |
| Portocel            | Fibra/Cenibra | Nenhum         | 8.150               | Celulose (74%); Madeira (24%)                                               |
| ...                 |               |                |                     |                                                                             |
| Bianchini           | Bianchini     | Rio Grande     | 6.069               | Soja e Farelo (63%); Óleo de Soja (19%); Trigo (9%); Madeira (9%)           |
| Usiminas            | Usiminas      | Santos         | 4.660               | Coque (50%); Siderúrgicos (21%); Minério de Ferro (15%); Carvão (14%)       |
| ...                 |               |                |                     |                                                                             |
| Portonave           | Triunfo/TIL   | Itajaí         | 4.016               | Contêineres                                                                 |

**Figura 10 – Exemplos de TUPs**

Os TUPs têm importante papel na movimentação portuária brasileira, tendo representado, em 2010, mais de 65% da movimentação total. No caso de alguns tipos de cargas, a representatividade dos TUPs é ainda maior, como é o caso do minério de ferro, petróleo e derivados, entre outros (Figura 11).



**Figura 11 – Movimentação anual de cargas (milhões de toneladas)**

Além dos TUP-Es e TUP-Ms, cuja vocação é a movimentação de cargas, a Lei dos Portos prevê a modalidade de TUPs de passageiros (normatizada pela Resolução ANTAQ 1.556/2009). De fato existem instalações desta natureza, porém, até meados de 2011 ainda não haviam sido adaptadas à referida resolução<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> O endereço eletrônico da ANTAQ não aponta a existência de TUPs de turismo, embora existam instalações privadas que atendem a este mercado, ainda que rudimentares. A Resolução 1.939/2011 da ANTAQ prorrogou até dezembro de 2011 o prazo para as instalações existentes se adaptarem.

## ETCs

As Estações de Transbordo de Cargas são regulamentadas como instalações aquaviárias para transferência de cargas destinadas ou provenientes da navegação interior, sendo vedado apenas o atendimento à navegação de longo curso. São instalações privadas, instaladas mediante autorização da ANTAQ. Ao contrário dos TUPs, não pressupõem a movimentação preponderante de carga própria, não havendo, além disso, exigência de propriedade da carga. Até o momento<sup>16</sup>, apenas poucas autorizações do tipo foram outorgadas.

## IP4s

São instalações portuárias públicas de pequeno porte, destinadas ao atendimento da movimentação de cargas e/ou passageiros, destinados ou provenientes da navegação interior. Sua regulamentação tem o intuito de simplificar as exigências para a instalação, que se dá mediante autorização, formalizada por meio de contrato de adesão. A autorização é outorgada a estados ou municípios, que poderão transferir a atividade para a iniciativa privada, por meio de concessão. Até o final de 2011, não havia nenhuma IP4 constituída, tendo sido estabelecido um prazo (inicialmente até 2012 e depois prorrogado até 2013) para que as instalações existentes, que se enquadrem, requeiram sua adequação ao regime de IP4.

Neste capítulo 2, será feita uma análise crítica no sentido de identificar e caracterizar os principais desafios ao maior desenvolvimento e eficiência do setor. Além disso, será incorporada a análise de diversos casos internacionais, que podem servir de contraponto ou inspiração para elementos das propostas de diretrizes para o desenvolvimento do setor portuário no Brasil.

Desta forma, este capítulo está organizado em cinco tópicos principais:

- Organização Institucional do Setor Portuário e Hidroviário;
- Marco Regulatório do Setor Portuário e Hidroviário;
- Gestão do Setor Portuário e Hidroviário: Análise de Processos;
- Autoridades Portuárias;
- Análise de Casos Internacionais.

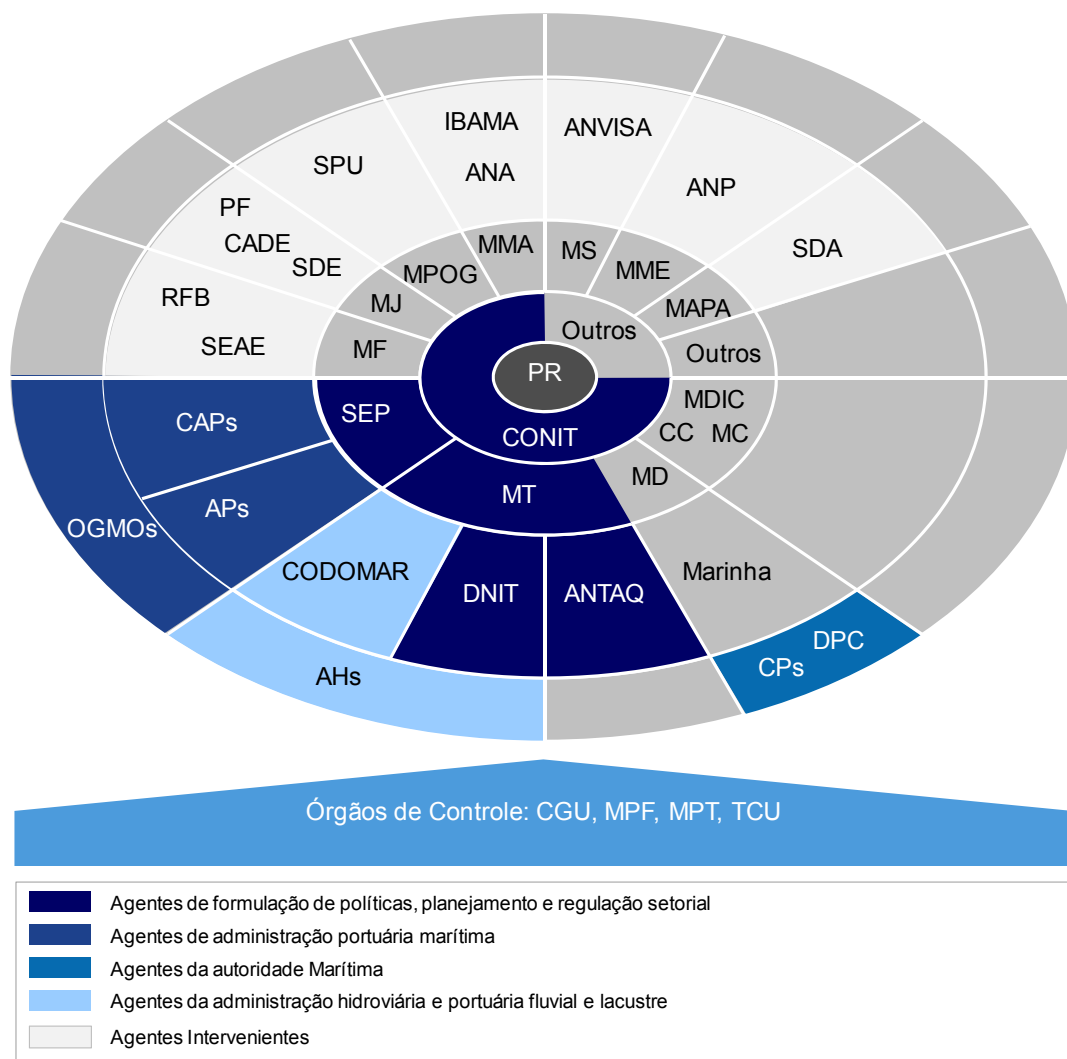
## **2.1 ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO SETOR PORTUÁRIO E HIDROVIÁRIO**

Atualmente, os principais agentes que compõem a estrutura organizacional do setor portuário e hidroviário brasileiro podem ser divididos em seis grupos, em função de suas atribuições formais e do grau de participação de cada agente no âmbito do setor em análise:

- Agentes de Formulação de Políticas, Planejamento e Regulação Setorial;
- Agentes da Administração Portuária Marítima;
- Agentes da Autoridade Marítima;
- Agentes da Administração Hidroviária e Portuária Fluvial e Lacustre;
- Agentes Intervenientes;
- Agentes de Controle.

A estrutura organizacional do setor, com destaque para os grupos de agentes considerados, é apresentada na Figura 12, cujas siglas utilizadas são descritas na Tabela 2.

<sup>16</sup> Dezembro de 2011.



**Figura 12 – Estrutura organizacional do setor portuário e hidroviário**

**Tabela 2 – Principais agentes do setor portuário e hidroviário**

| SIGLA   | Órgão/Instituição                                           |
|---------|-------------------------------------------------------------|
| AHs     | Administrações Hidroviárias                                 |
| ANA     | Agência Nacional de Águas                                   |
| ANP     | Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis |
| ANTAQ   | Agência Nacional de Transportes Aquaviários                 |
| ANVISA  | Agência Nacional de Vigilância Sanitária                    |
| APs     | Autoridades Portuárias                                      |
| CADE    | Conselho Administrativo da Defesa Econômica                 |
| CAPs    | Conselhos de Autoridades Portuárias                         |
| CC      | Casa Civil da Presidência da República                      |
| CGU     | Controladoria Geral da União                                |
| CODOMAR | Companhia Docas do Maranhão                                 |
| CONIT   | Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte  |
| CPs     | Capitanias dos Portos                                       |
| DNIT    | Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes      |
| DPC     | Diretoria de Portos e Costas                                |

| SIGLA   | Órgão/Instituição                                             |
|---------|---------------------------------------------------------------|
| IBAMA   | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais |
| MAPA    | Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento            |
| Marinha | Marinha do Brasil                                             |
| MC      | Ministério das Cidades                                        |
| MD      | Ministério da Defesa                                          |
| MDIC    | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  |
| MF      | Ministério da Fazenda                                         |
| MJ      | Ministério da Justiça                                         |
| MMA     | Ministério do Meio Ambiente                                   |
| MME     | Ministério de Minas e Energia                                 |
| MPF     | Ministério Público Federal                                    |
| MPOG    | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão                |
| MPT     | Ministério Público do Trabalho                                |
| MS      | Ministério da Saúde                                           |
| MT      | Ministério dos Transportes                                    |
| OGMOs   | Órgãos Gestores de Mão de Obra                                |
| PF      | Polícia Federal                                               |
| PR      | Presidência da República                                      |
| RFB     | Receita Federal do Brasil                                     |
| DAS     | Secretaria da Defesa Agropecuária                             |
| SDE     | Secretaria de Direito Econômico                               |
| SEAE    | Secretaria de Acompanhamento Econômico                        |
| SEP     | Secretaria Especial de Portos da Presidência da República     |
| SPU     | Secretaria do Patrimônio da União                             |
| TCU     | Tribunal de Contas da União                                   |

O organograma apresentado visa a facilitar a visualização e a compreensão da organização institucional do setor. É importante salientar outros aspectos não capturados plenamente na Figura 12, principalmente:

- Portos marítimos descentralizados a estados ou municípios: ainda que sob a esfera de atuação da SEP, o vínculo direto das Autoridades Portuárias de tais portos é com o Poder Executivo local;
- Portos organizados fluviais: a Lei 8.630/1993 não faz distinção entre portos fluviais e portos marítimos, portanto, os portos organizados fluviais também deveriam ter APs e CAPs. Alguns dos portos estão alinhados à essa premissa, como, por exemplo, o Porto de Porto Velho (RO)
- Hidrovias estaduais: aquelas com extensão total circunscrita a um estado são administradas por órgãos do Poder Executivo local e não pela estrutura federal composta por AHs, CODOMAR e DNIT. É o caso, por exemplo, da Hidrovia do Tietê, administrada pelo Departamento Hidroviário da Secretaria de Transportes e Logística do Governo do Estado de São Paulo. O mesmo ocorre no Rio Grande do Sul, em que a Superintendência de Portos e Hidrovias, autarquia vinculada à Secretaria Estadual de Transportes/RS, administra algumas vias navegáveis.

Foram analisados os papéis e responsabilidades dos principais agentes do setor e seus respectivos grupos, com o objetivo de identificar entraves ao desenvolvimento dos portos e hidrovias. Para cada agente analisado, foi feita uma caracterização detalhada de sua atuação, com o levantamento dos objetivos, aspectos históricos relevantes, estrutura organizacional/governança e papéis e

responsabilidades formais, assim como os exercidos na prática, conforme apresentado resumidamente a seguir.

## **Grupo 1: Agentes de formulação de políticas, planejamento e regulação setorial**

### *Secretaria de Portos (SEP)*

À Secretaria de Portos, criada em 2007, cabe a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais referentes aos portos marítimos. Compete à SEP, ainda, a participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implantação, a priorização de investimentos e a aprovação dos planos de outorga das instalações portuárias marítimas, além do desenvolvimento da infra e superestrutura dos portos e terminais marítimos sob sua gestão. Por último, a SEP é também responsável pela orientação, coordenação e controle das Companhias Docas a ela vinculadas<sup>17</sup>.

Dentre as ações mais relevantes da SEP estão: o planejamento e implementação do Plano Nacional de Dragagem (PND); a participação na elaboração do Decreto 6.620/2008 (que dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento do setor e disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas) e a implementação de ações para o desenvolvimento do planejamento setorial (por exemplo, estabelecimento de requisitos para o PGO portuário, contratação do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), estabelecimento de relacionamento com o BNDES para a realização deste estudo). Há ainda uma série de outras ações em curso, como a implantação de sistemas de gestão de desempenho nas Autoridades Portuárias e a análise de critérios de adjudicação de instalações portuárias e para a prestação do serviço de praticagem.

### *Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)*

Criada em 2001 e vinculada administrativamente ao Ministério dos Transportes, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários tem por finalidade a implantação das políticas formuladas pelo MT, CONIT e SEP<sup>18</sup> e a regulação e fiscalização dos setores aquaviário e portuário, com o objetivo de garantir o acesso dos usuários ao serviço (com eficiência, segurança e modicidade de preços), harmonizar os interesses dos diversos agentes envolvidos e zelar pela isonomia de competição. Cabe à Agência, ainda, a elaboração dos planos de outorga (a) da exploração da infraestrutura hidroviária e portuária fluvial e lacustre<sup>19</sup> e de prestação de serviços de transporte aquaviário e (b) da exploração da infraestrutura e da superestrutura dos portos e terminais portuários marítimos<sup>20</sup>, a serem submetidos ao MT e à SEP, respectivamente.

Nos últimos anos, a ANTAQ tem tido uma participação ativa na regulação e fiscalização dos contratos de arrendamento com operadores privados, celebrados pelas Autoridades Portuárias. Além disso, a ANTAQ desenvolveu recentemente (2009) o primeiro Plano Geral de Outorgas do Setor Portuário e teve participação ativa no estabelecimento de modelos para a exploração de terminais fluviais (IP4 e ETC), dentre outras iniciativas importantes.

<sup>17</sup> Responsáveis pela administração dos portos vinculados diretamente ao Governo Federal.

<sup>18</sup> Implantação das políticas formuladas pela SEP não está expressa na legislação (que é anterior à criação da SEP), mas é cabível traçar um paralelo com o Ministério dos Transportes, resguardadas as esferas de atuação de cada ente.

<sup>19</sup> Exceto os outorgados às Companhias Docas.

<sup>20</sup> Bem como dos outorgados às Companhias Docas.

### *Ministério dos Transportes (MT)*

O Ministério dos Transportes é o órgão central para a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais referentes aos transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário (marinha mercante, vias navegáveis e portos fluviais e lacustres<sup>21</sup>), além da participação na coordenação dos serviços aeroviários e portuários (marítimos). Com a criação da SEP, em 2007, as atribuições relativas ao setor portuário marítimo saíram de sua esfera de atuação. Compete ao MT, ainda, a participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes, a priorização de investimentos e a aprovação dos planos de outorga (não se aplica aos portos marítimos).

Dentre outras atividades desenvolvidas recentemente, destaca-se a responsabilidade do Ministério dos Transportes por elaborar o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT), desenvolvido em 2007, atualizado em 2009, como uma nova atualização sendo elaborada até o final de 2011. O PNLT estabelece projeções de cargas por região, principais fluxos e prioridades de desenvolvimento da infraestrutura de transportes – inclusive com impacto no setor portuário marítimo.

### *Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)*

Criado em 2001, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que assumiu a maior parte das atribuições do antigo DNER e as expandiu a outros modais de transporte<sup>22</sup>, é responsável pela implantação das políticas relativas à administração da malha federal de transportes, excetuados os portos marítimos. Nesse sentido, cabe ao DNIT construir, manter ou operar vias e terminais compreendidos em sua esfera de atuação, composta das vias navegáveis, das ferrovias e rodovias federais, das instalações e vias de transbordo intermodal, e dos portos fluviais e lacustres. O exercício de suas atribuições pode ser feito diretamente ou mediante convênios de delegação ou cooperação.

### *Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes (CONIT)*

O Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, criado em 2001, tem por finalidade coordenar as diferentes políticas setoriais de transporte (assegurando a participação dos ministérios relevantes na definição das políticas), propor medidas para o desenvolvimento do transporte multimodal e harmonizar as políticas de transporte dos governos Federal, Estaduais e Municipais. O CONIT é formado por 10 ministros: dos Transportes, que o preside, Casa Civil, Defesa, Justiça, Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Planejamento, Orçamento e Gestão, Cidades, Meio Ambiente e SEP, com assessoria técnica e administrativa do Ministério dos Transportes. Desde sua criação, o CONIT teve uma atuação limitada, com poucas reuniões realizadas e deliberações de impacto no planejamento e coordenação do setor de transportes.

## **Grupo 2: Agentes da administração portuária marítima**

### *Autoridades Portuárias (APs)*

As Autoridades Portuárias, formalmente estabelecidas pela Lei dos Portos de 1993 (com atuação anterior já existente), são responsáveis pela administração e fiscalização das operações nos Portos Organizados. Cabe a elas, principalmente, a execução ou fiscalização dos investimentos e

<sup>21</sup> Exceto os outorgados às Companhias Docas.

<sup>22</sup> DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, voltado, basicamente, à realização de obras e administração da malha rodoviária federal.

manutenção em infraestrutura comum do porto, o planejamento do porto, o arrendamento de instalações portuárias, a pré-qualificação dos operadores portuários, a regulamentação da guarda portuária e a organização e controle do fluxo de embarcações.

Atualmente, há 21 Autoridades Portuárias, responsáveis pela gestão de 33 portos marítimos<sup>23</sup>. As APs podem ser responsáveis por apenas um porto (como, por exemplo, CDC com o Porto de Fortaleza; Suape Complexo Industrial Portuário, com o Porto de Suape) ou por diversos portos (como CDRJ com os portos do Rio de Janeiro, Itaguaí, Angra dos Reis e Niterói; CDP com os portos de Vila do Conde, Santarém e Belém). Existem sete Autoridades Portuárias que são sociedades anônimas (S.A.) vinculadas à SEP (Cias. Docas Federais<sup>24</sup>); outras sob delegação a estados (Porto de Paranaguá – APPA<sup>25</sup>, Porto de Rio Grande – SUPRG<sup>26</sup>), além de casos pontuais de Autoridades Portuárias delegadas a municípios (Porto de Itajaí/SC, Porto de Macapá/AP e Porto do Forno/RJ) ou concedidas a empresas privadas (apenas o Porto de Imbituba).

#### *Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs)*

Os Conselhos de Autoridade Portuária foram criados com a Lei dos Portos e têm atribuições relativas ao funcionamento (exploração, orçamento, horários, tarifas) e aos programas de desenvolvimento dos Portos Organizados, além de fomentar ações comerciais e zelar pela competição e defesa da concorrência. Cada Porto Organizado dispõe de um CAP, constituído por quatro blocos representativos dos diversos grupos envolvidos no ambiente portuário (Governo, operadores, usuários e trabalhadores), para harmonizar os diferentes interesses envolvidos. O CAP possui poder deliberativo sobre alguns aspectos críticos à gestão portuária (como, por exemplo, tarifas portuárias, plano de desenvolvimento e zoneamento, critérios para a homologação de operadores portuários).

#### *Órgãos Gestores de Mão de Obra (OGMOs)*

Os Portos Organizados são sujeitos a um regime especial que permite a utilização, pelos operadores portuários, de mão de obra temporária avulsa, administrada pelos OGMOs, entidades civis de utilidade pública sem fins lucrativos, constituídas e administradas pelos operadores portuários nos Portos Organizados. Os OGMOs têm por finalidade a administração do fornecimento de mão de obra portuária avulsa, responsabilizando-se pelo estabelecimento das regras de escala, cadastramento, registro e treinamento dos trabalhadores, bem como pelo repasse dos valores devidos pelos operadores portuários e recolhimento dos tributos.

No regime específico à mão de obra portuária, os operadores sujeitam-se a diversas regras, como, por exemplo, a contratação de mão de obra avulsa é feita exclusivamente através dos OGMOs; a alocação de mão de obra observa uma escala rígida de priorização dos trabalhadores<sup>27</sup> e os trabalhadores cadastrados no OGMO escolhem quando estão disponíveis ao trabalho (não há exigência de carga mínima de trabalho).

<sup>23</sup> Uma vez que a responsabilidade sobre o Porto de Manaus foi retomada pelo Ministério dos Transportes em meados de 2011, considera-se aqui que atualmente são apenas 33 os portos marítimos, ante os 34 que anteriormente se encontravam sob responsabilidade da SEP.

<sup>24</sup> Exceto CODOMAR, que hoje é responsável pela administração das hidrovias federais, mediante convênio firmado com o DNIT, e não administra nenhum porto marítimo.

<sup>25</sup> Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina.

<sup>26</sup> Superintendência do Porto de Rio Grande.

<sup>27</sup> Com flexibilidade apenas caso o trabalhador com maior prioridade não aceite o trabalho oferecido.

É importante ressaltar que, além do regime de utilização de mão de obra avulsa, que abrange apenas os serviços de capatazia, estiva, conferência, bloco, conserto de carga e vigilância de embarcações, os operadores portuários podem optar pela contratação de trabalhadores em regime CLT. Neste caso, entretanto, o preenchimento dos quadros deve priorizar os trabalhadores registrados no OGMO.

### Grupo 3: Agentes da administração hidroviária e portuária fluvial e lacustre

#### *Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR)*

A CODOMAR, empresa S.A. federal vinculada ao Ministério dos Transportes, foi responsável pela administração do Porto de Itaqui até a sua delegação ao estado, em 2001. Após a extinção da Portobras, a CODOMAR passou a ter também sob sua responsabilidade, a partir de 1991, duas administrações hidroviárias, a AHIMOC (Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental) e a AHINOR (Administração das Hidrovias do Nordeste).

A partir de 2008, por meio do convênio celebrado com o DNIT<sup>28</sup>, a CODOMAR passou a responder pela administração de todas as vias navegáveis interiores sob responsabilidade federal, pelas Administrações Hidroviárias a ela vinculadas, bem como dos portos fluviais e lacustres que as integram. Nesse sentido, a CODOMAR se responsabiliza pela contratação e execução de obras de infraestrutura nas hidrovias federais, pelas quais presta contas ao DNIT. O convênio, além de prever um aporte anual de recursos do DNIT, define que a CODOMAR manterá suas responsabilidades sobre as AHs temporariamente, a fim de dar prazo para a Diretoria Aquaviária do DNIT se estruturar e aí exercer tal responsabilidade de forma adequada. O referido convênio vem sendo anualmente renovado, mantendo-se as condições originais, exceto pela correção do valor anual de repasses do DNIT.

#### *Administrações Hidroviárias (AHs)*

As Administrações Hidroviárias são órgãos constituídos nas bacias hidrográficas, responsáveis pela administração das vias navegáveis, bem como dos portos fluviais e lacustres que lhes sejam atribuídos. Cabem a elas a execução e o acompanhamento de estudos, obras, serviços e operação das vias navegáveis interiores, a manutenção das condições de navegabilidade das hidrovias e a determinação, coordenação e fiscalização da operação de eclusas, barragens e portos fluviais e lacustres<sup>29</sup>. Atualmente, existem oito AHs:

- AHITAR - Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia - abrange o rio Tocantins e seus afluentes até a foz do rio Araguaia;
- AHIMOR - Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental - abrange o rio Tocantins de sua foz até a confluência com a área de jurisdição da AHITAR e todas as demais vias no território do PA;
- AHIMOC - Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental - abrange todas as vias navegáveis constituintes dos rios da Amazônia Ocidental no AM, RO, AC e RR;
- AHSFRA - Administração da Hidrovia do São Francisco- abrange toda a bacia do rio São Francisco;
- AHINOR - Administração das Hidrovias do Nordeste - abrange todas as vias navegáveis no MA, PI, CE, RN e PB;

<sup>28</sup> Convênio de Apoio Técnico e Financeiro para Gestão das Hidrovias e Portos Interiores nº 007/2008/DAQ/DNIT.

<sup>29</sup> Que lhes sejam atribuídos pelo DNIT.

- AHRANA – Administração da Hidrovia do Paraná - abrange o rio Paraná e afluentes, excetuando o rio Tietê que é uma concessão ao Estado de São Paulo;
- AHIPAR – Administração da Hidrovia do Paraguai - abrange os rios Paraguai e Taquari - inicia-se em Cárceres (MS) e vai até a divisa entre o MS e o Paraguai;
- AHSUL – Administração das Hidrovias do Sul - abrange todas as vias navegáveis no RS e SC.

É importante salientar que hidrovias totalmente localizadas dentro de um estado da federação são administradas por órgãos ligados ao Governo Estadual. É o caso de diversas vias navegáveis no Rio Grande do Sul, administradas pela Superintendência de Portos e Hidrovias, autarquia vinculada à Secretaria de Transportes/RS, e da Hidrovia do Tietê, administrada pelo Departamento Hidroviário da Secretaria de Transportes e Logística/SP.

#### **Grupo 4: Agentes da autoridade marítima**

##### *Diretoria de Portos e Costas (DPC)*

A Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil consiste na Autoridade Marítima propriamente dita. A diretoria é um órgão predominantemente normativo, que tem como objetivo garantir a segurança do tráfego aquaviário. Cabe-lhe, portanto, estabelecer normas, entre outros, sobre o ordenamento do espaço aquaviário, o trânsito de embarcações, o serviço de praticagem e os limites da navegação interior.

Além disso, a DPC é responsável por estabelecer normas e apoiar a capacitação dos trabalhadores portuários (e marítimos), feita por meio da realização de cursos e treinamentos, estabelecimento de currículo mínimo e disponibilização de recursos aos Órgãos Gestores de Mão de Obra (de acordo com as regras aplicáveis). Para o exercício de tal atribuição, a DPC administra a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, que advêm de tributo incidente sobre a folha salarial dos trabalhadores portuários e marítimos.

##### *Capitanias dos Portos*

As Capitanias dos Portos, subordinadas ao Comando de Operações Navais da Marinha do Brasil, são os agentes responsáveis por zelar pelo cumprimento das normas que regulam o tráfego aquaviário (fluvial e marítimo) e pela fiscalização do serviço de praticagem, além de auxiliarem o salvamento marítimo, concorrerem pela manutenção da sinalização náutica e exercerem outras funções de cunho militar.

#### **Grupo 5: Agentes intervenientes no setor portuário**

Além dos agentes associados diretamente à estrutura organizacional do setor portuário e hidroviário, há uma série de órgãos que, apesar de não serem voltados especificamente ao setor, intervêm no seu funcionamento. Esses agentes intervenientes e suas principais atribuições são descritos a seguir:

- Secretaria da Receita Federal do Brasil: responsável pelo alandegamento das instalações portuárias, licitação de portos secos (recintos alandegados fora da área primária dos portos, mas que na maioria das vezes funcionam de forma complementar a eles)<sup>30</sup> e administração, fiscalização e controle aduaneiros nos portos e terminais portuários (sendo esta última

<sup>30</sup> Durante um breve período de tempo, a Receita também permitiu a instalação de CLIAS (Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros), mediante autorização (e não licitação), mas a medida provisória que previa a instalação de tais centros teve vigência por apenas quatro meses, entre agosto e dezembro. Atualmente, existem cinco CLIAS instalados, todos no Estado de São Paulo.

atribuição realizada por unidades descentralizadas, que se responsabilizam pela liberação de todas as cargas armazenadas na área alfandegada dos portos);

- Secretaria de Defesa Agropecuária: Secretaria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, responsável pela fiscalização da movimentação de mercadorias de origem animal e vegetal nos portos e terminais portuários, exercida diretamente pelas unidades regionais a ela vinculadas. Estão ligadas a ela também o Vigiaagro, comitê do Ministério que tem como finalidade propor ações visando à simplificação do processo de fiscalização agropecuário;
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA): exerce a vigilância sanitária e a vigilância epidemiológica e de controle de vetores nos portos e terminais portuários – sua anuência é necessária para a atracação de todas as embarcações nos portos e à movimentação de diversos tipos de cargas;
- Agência Nacional de Águas (ANA): possui como principais atribuições: (a) supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades previstas na legislação relativa aos recursos hídricos; (b) participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação; (c) outorgar e fiscalizar o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União; (d) arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas pela cobrança do uso de recursos hídricos de domínio da União; (e) definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, nos termos dos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas; (f) organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (art. 4º);
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA): as principais interfaces do IBAMA com o setor portuário residem na concessão das licenças ambientais necessárias aos empreendimentos portuários e na fiscalização da conformidade dos mesmos com a preservação ambiental. É necessário salientar que a competência do IBAMA se aplica, basicamente, a empreendimentos com impacto regional ou nacional – quando o impacto se restringe a um único estado, a competência cabe, em geral, ao órgão estadual do meio ambiente<sup>31</sup>;
- Demais agentes anuentes na exportação e importação de cargas: total de 16 órgãos cuja anuência (autorização) é necessária à exportação ou importação de uma série de cargas, segundo suas características específicas. Por exemplo, ANP, no caso de derivados de petróleo e de produtos orgânicos sólidos; DECEX, no caso de automóveis e fertilizantes, e INMETRO, no caso de partes de máquinas;
- Polícia Federal: intervém no setor por intermédio das DEPOMs (Delegacias Especiais de Polícia Marítima), que têm por atividade o patrulhamento da área portuária e de fundeio, com o objetivo de coibir crimes como furto, roubo, prostituição, tráfico de drogas e contrabando na área especificada e a bordo das embarcações;
- Comissões de segurança portuária: CONPORTOS (Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos) e CESPORTOS (Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos) – comissões coordenadas pela Polícia Federal, que contam com representantes das Capitânicas dos Portos, Secretaria da Receita Federal, Administrações Portuárias e Governos Estaduais. Têm por objetivo elaborar e implementar o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis e do *ISPS Code*<sup>32</sup> nos portos e terminais portuários;

<sup>31</sup> Sobre o tema, vide item 2.2.3.3 deste estudo.

<sup>32</sup> *International Ship and Port Facility Security Code* – estabelece medidas para o aumento da segurança nos portos, como o estabelecimento do controle de entrada e saída de pessoas e veículos nas instalações portuárias, a delimitação do perímetro do porto/terminal, a instalação de sistemas de vigilância no perímetro e a necessidade de cadastramento de pessoas e veículos que acessam as instalações portuárias.

- Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC): o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, composto pela SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico), SDE (Secretaria de Direito Econômico) e CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), tem como objetivo promover uma economia competitiva, “por meio da prevenção e da repressão de ações que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência”<sup>33</sup>. A atuação desses agentes no âmbito do setor portuário se dá da mesma forma que em outros setores da economia, geralmente motivados por denúncias ou processos encaminhados pela ANTAQ. No caso específico do processo de alteração de tarifas praticadas pelas APs, a ANTAQ submete a proposta à apreciação da SEAE, que avalia o cumprimento de regras gerais para reajuste de tarifas, sem análise específica de mérito;
- Secretaria de Patrimônio da União (SPU): concede a cessão do direito de uso do espaço em águas públicas (conhecido como espelho d’água), necessária a empreendimentos portuários que contenham estruturas que se projetam sobre a água;
- Outros intervenientes: ANP (Agência Nacional do Petróleo), que, além de ser órgão anuente para a movimentação de certos tipos de carga, concede autorização a instalações portuárias que movimentam combustíveis; guardas portuárias, órgãos que integram as Autoridades Portuárias e exercem o policiamento na área dos portos organizados.

### Grupo 6: Agentes de controle

É necessário destacar, ainda, a atuação dos agentes de controle externo, responsáveis pela fiscalização das entidades da administração pública. Estes agentes e suas principais atribuições são descritos a seguir:

- Tribunal de Contas da União (TCU): O Tribunal de Contas da União é um órgão de controle externo que tem como finalidade a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Em termos práticos, a atuação do TCU no setor portuário se dá, principalmente, nos seguintes aspectos: análise prévia de todos os editais e contratos de arrendamentos de áreas portuárias (que se aplica também a portos descentralizados a estados e municípios, partindo do princípio de que a posse da terra ainda é da União<sup>34</sup>); análise dos resultados financeiros e contábeis, assim como de aspectos gerenciais e administrativos das APs federais; fiscalização do cumprimento da legislação existente, entre outros. A fiscalização do TCU é feita por meio da SEFID (Secretaria de Fiscalização de Desestatização). No âmbito dos estados, os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) exercem papéis equivalentes aos exercidos pelo TCU no âmbito federal, ou seja, realizam a fiscalização e análise das APs estaduais<sup>35</sup>, por exemplo, a SUPRG<sup>36</sup> e a APPA<sup>37</sup>. Embora a análise prévia realizada pelo TCU a respeito dos arrendamentos não se aplique diretamente aos órgãos estaduais, há registros de intervenções de TCEs no âmbito de arrendamentos em portos descentralizados<sup>38</sup>;

<sup>33</sup> Fonte: endereço eletrônico do Ministério da Justiça.

<sup>34</sup> Foram encontradas referências explícitas de atuação do TCU em arrendamentos nos portos descentralizados de Itaquí e Suape, por exemplo.

<sup>35</sup> Dos portos descentralizados aos estados.

<sup>36</sup> Superintendência do Porto de Rio Grande.

<sup>37</sup> Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina.

<sup>38</sup> Por exemplo, o TCE do Paraná apontou irregularidades nos aditivos de contrato de arrendamento firmado pela APPA com o Terminal da Ponta do Félix, e o processo de arrendamento de terminais nos Porto de Recife e Suape demandou aval do TCE de Pernambuco. Esse fato gera potencialmente sobreposições entre TCU e TCE.

- MPU: o Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal (MPF); Ministério Público do Trabalho (MPT); Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Aqueles que mais intervêm no setor portuário e hidroviário são o MPF e o MPT. O MPU tem como atribuições zelar pela observância e pelo cumprimento da legislação; defesa do patrimônio nacional, patrimônio público e social, patrimônio cultural, meio ambiente, direitos e interesses da coletividade; defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e exerce o controle externo da atividade policial;
- CGU: a Controladoria Geral da União é vinculada diretamente à Presidência da República e lhe compete assessorá-la “no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que [...] sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal” (Redação dada pela Lei 11.204/2005).

### 2.1.1 Análise de Aspectos Críticos

A análise crítica da atuação de cada agente e grupo de agentes incorporou, além das atribuições legais, a verificação de sua atuação na prática e avaliações discutidas nas inúmeras entrevistas realizadas na etapa de diagnóstico.

Os agentes foram avaliados individualmente e, em seu conjunto, segundo cinco dimensões, conforme apresentado na Figura 13, emergindo uma série de aspectos críticos, discutidos na sequência.

| Dimensões                     | Aspectos avaliados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Papéis e Responsabilidades    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clareza e consistência dos papéis e responsabilidades das instituições</li> <li>• Existência de lacunas ou sobreposições entre as instituições do setor</li> </ul>                                                                                                                                           |
| Responsabilidades vs. Atuação | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aderência entre os papéis previstos nos instrumentos legais e as atividades desempenhadas na prática pelos agentes, identificando-se eventuais inconsistências</li> </ul>                                                                                                                                    |
| Governança                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos da governança interna ou que envolvam as interfaces e inter-relações entre as instituições do setor</li> </ul>                                                                                                                                                                                      |
| Gestão e Liderança            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lacunas relevantes nos processos de gestão (restrições legais ou funcionamento na prática) ou direcionamento da atuação das instituições</li> </ul>                                                                                                                                                          |
| Capacitação e Recursos        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação em alto nível da adequação do nível de capacitação dos quadros das instituições (executivos indicados ou quadros técnicos) às atividades desempenhadas</li> <li>• Avaliação em alto nível da adequação dos recursos humanos e financeiros empenhados ao exercício das funções esperadas</li> </ul> |

**Figura 13 – Dimensões avaliadas no levantamento de questões críticas da estrutura organizacional do setor**

A seguir, são apresentados os aspectos críticos de cada grupo de agentes.

### **Grupo 1: Agentes de formulação de políticas, planejamento e regulação setorial**

A criação da SEP (Secretaria de Portos<sup>39</sup>), embora tenha colocado o setor portuário de volta no foco do governo e dos investimentos, trouxe efeitos colaterais negativos ao desenvolvimento do setor. Em primeiro lugar, existe falta de clareza quanto à divisão de responsabilidades entre a Secretaria e o Ministério dos Transportes, uma vez que não há consenso sobre o conceito de portos marítimos (sob responsabilidade da SEP) e portos interiores<sup>40</sup> (sob responsabilidade do MT). Não se sabe qual critério a ser utilizado (já que a lei nada dispõe sobre o tema), se com base na localização ou no tipo de navegação a que o porto atende (se o porto se destina à navegação de longo curso, é marítimo; se o porto se volta para a navegação interior, então é fluvial ou lacustre).

Além disso, a separação da responsabilidade sobre o planejamento dos portos dos demais modais aquaviários contribui negativamente à integração multimodal e à racionalidade da malha de transportes como um todo, havendo relativamente pouco alinhamento entre o PNLT<sup>41</sup> e o PNLP (em desenvolvimento pela SEP), além de sobreposição de esforços<sup>42</sup>. Esse problema é exacerbado pela falta de atuação prática do CONIT, que poderia zelar, entre outros, pela integração das políticas de transporte e promover o alinhamento entre SEP e MT (e demais ministérios)<sup>43</sup>. Criado em 2001, o CONIT, que delibera por meio de resoluções, até meados de 2011 publicou uma única resolução, que dispõe sobre seu funcionamento interno. Os problemas relacionados ao planejamento setorial e dos portos organizados são mais detalhadamente retratados no item 2.3.4.

A separação dos modais de transportes no nível ministerial também gera um desalinhamento com relação à atuação da agência reguladora. A ANTAQ é responsável pela regulação e fiscalização de todos os modais aquaviários, que se dividem entre SEP (portos marítimos) e MT (demais modais aquaviários), sendo a maior parte de sua demanda atual referente aos portos marítimos. Entretanto, a ANTAQ, desde a sua criação, é vinculada administrativamente ao MT, o que pode gerar distorções, em especial, em casos de conflitos de atribuições ou posições entre SEP e MT.

No que tange à atuação da ANTAQ, há ainda outros problemas a serem sanados para permitir um melhor desenvolvimento para o setor portuário. Primeiro, existe falta de clareza acerca da fronteira de atuação entre a agência e a SEP, resultado da inconsistência histórica no nível de planejamento e na formulação de políticas do setor, que gerou, em muitos momentos, lacunas que foram temporariamente preenchidas pela ANTAQ (antes da criação da SEP). Desse modo, os limites de atuação da ANTAQ, enquanto agência reguladora, não foram claramente consolidados na prática, o que leva, em alguns casos, a conflitos ou sobreposições quanto ao papel de formulação de políticas e planejamento setorial (atualmente a cargo da SEP).

A título de exemplo, tome-se a Resolução 1.660/2010 da ANTAQ (a qual foi “rerratificada” pela Resolução 1.695/2010), que inova ao estabelecer que cargas de projetos da SUDAM, SUDENE ou SUDECO poderiam ser consideradas cargas próprias para a instalação de terminais privativos, o que em tese deveria ser dependente da definição de uma política de desenvolvimento regional, capitaneada pela SEP<sup>44</sup>. Outros exemplos podem ser citados, também oriundos da Resolução 1.660,

<sup>39</sup> A SEP foi originalmente constituída sob o nome de Secretaria Especial de Portos.

<sup>40</sup> Portos fluviais e lacustres.

<sup>41</sup> Plano Nacional de Logística de Transportes, elaborado pelo MT, que abrange todos os modais de transportes, inclusive o portuário.

<sup>42</sup> Sobreposição (ou duplicidade) de esforços nas projeções de cargas, por exemplo.

<sup>43</sup> Embora o CONIT tenha sido criado antes da instituição da SEP.

<sup>44</sup> Ou até mesmo estabelecida por meio de Lei.

que suaviza alguns preceitos contidos no Decreto 6.620/2008, cuja elaboração contou com a participação da SEP, conforme a Tabela 3 (comentários entre colchetes e grifo nosso).

**Tabela 3 – Exemplos de conflitos entre a resolução 1.660 da ANTAQ e o decreto 6.620**

| Decreto 6.620/2008                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Resolução 1.660/2010 ANTAQ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 2º, inciso 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                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Art. 2º, inciso IV - carga própria: é a carga pertencente à autorizada, a sua controladora, a sua controlada, <u>ao mesmo grupo econômico ou às empresas consorciadas no empreendimento</u> , cuja movimentação, por si só, justifique, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária objeto da outorga<br><br>[A Resolução 1.660, aparentemente, amplia o escopo de cargas que são consideradas próprias]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Art. 2º, inciso, 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 natureza idêntica da carga própria autorizada que justificou, técnica e economicamente, o pedido de instalação do terminal privativo, e cuja operação seja eventual e subsidiária.<br><br>[O Decreto 6.620 não define os conceitos de eventual e subsidiária. Pode-se interpretar que os conceitos contidos na Resolução da 1.660/2010 suavizam o significado dos termos] | Art. 2º, inciso 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;<br><br>Art. 2º, inciso VI – <u>operação eventual</u> : movimentação e armazenagem de cargas de terceiros, realizada por terminais portuários de uso privativo misto, de <u>forma acessória</u> .<br><br>Art. 2º, inciso VII - <u>operação subsidiária</u> : movimentação e armazenagem de cargas de terceiros, realizada por terminais portuários de uso privativo misto, <u>em regime de complementaridade</u> da carga própria declarada. |
| [As leis 8.630/1993 e 10.233/2001 e o Decreto 6.620 não estabelecem nada a respeito que sustente a possibilidade de imposição da contratação de mão de obra junto ao OGMO por parte da ANTAQ. Isso pode ser considerado inovação não permitida por meio de ato infralegal]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Art. 31. A ANTAQ poderá determinar à autorizada a contratação compulsória de mão de obra junto ao OGMO quando identificar a existência de sua precarização, de conflito de âmbito concorrencial — ou a sua potencialidade —, entre o terminal de uso privativo misto e a zona de influência do Porto Organizado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Similarmente, essa falta de clareza também gera implicações no outro sentido, quando o planejamento e a definição de políticas se tornam tão detalhados que acabam por se confundir com o nível de regulação. Por exemplo, a SEP definiu, por meio da Portaria 131/2010, os critérios de seleção de projetos básicos para a concessão de novos Portos Organizados, o que pode ser, em geral, entendido como papel do órgão regulador. Além disso, a condução do processo de seleção de projetos para o Porto Novo de Manaus<sup>45</sup> (o que para muitos pode ser considerado como uma parte do processo de concessão) foi conduzida pela SEP, com reduzida participação da ANTAQ. O procedimento de concessão de portos e seus entraves são mais detalhadamente comentados no item 2.3.4.

Desponta também como aspecto crítico associado à ANTAQ uma atuação excessivamente concentrada nos processos de arrendamentos de instalações portuárias (e sua posterior

<sup>45</sup> Primeiro porto a ser concedido sob as novas regras estabelecidas, principalmente, pelo Decreto 6.620/2008 e pelas portarias 108 e 131 da SEP.

fiscalização), em detrimento de um maior desenvolvimento de outros aspectos de regulação/fiscalização, principalmente, na esfera econômica.

Atualmente, a ANTAQ centraliza responsabilidades nos processos de autorização de investimentos, renovações e alterações dos contratos e incorporação/desincorporação de bens no âmbito das outorgas, sendo parte do caminho crítico dos processos. Tal fato, se por um lado aumenta o nível de controle, por outro demanda uma quantidade muito maior de recursos e prazos para análise, o que pode desestimular investimentos no setor. Pode-se alegar, inclusive, que há um risco de duplicidade com o papel das APs (responsáveis pela execução dos arrendamentos e também sujeitas a órgãos externos de controle, como o TCU).

Verifica-se que a ANTAQ não tem exercido de forma consistente e proativa a regulação econômica do setor portuário marítimo. Em especial ainda existem deficiências no acompanhamento dos preços e tarifas praticados pelos terminais portuários públicos (em estruturação), no zelo pela competição e na garantia de universalidade no atendimento dos usuários. Sua atuação no campo de regulação econômica tem se restringido principalmente a responder a solicitações de novas tarifas portuárias pelas Autoridades Portuárias (analisadas, caso a caso, pela ANTAQ) ou demandas pontuais do setor.

## **Grupo 2: Agentes da administração portuária marítima**

A análise da atuação dos agentes da administração portuária marítima resultou na identificação de uma série de aspectos que representam entraves ao desenvolvimento do setor, com problemas que vão desde a execução do planejamento dos portos à atuação prática dos agentes, passando pela governança.

O planejamento e o desenvolvimento dos Portos Organizados não têm sido capazes de enfrentar a tempo os desafios de crescimento e a necessidade de aumento da competitividade do comércio exterior brasileiro. Como resultado, os Portos Organizados receberam investimentos bastante restritos em infraestrutura ao longo dos últimos anos, o que culminou no congestionamento do setor e no aumento dos custos logísticos. Os investimentos, quando realizados, demandaram, na maioria dos casos, novos aportes de capital da União ou foram realizados diretamente pela SEP.

Como origem de tal cenário, pode-se citar, em primeiro lugar, a falta de clareza quanto aos papéis das APs e do Governo no que diz respeito aos investimentos nos portos. Por muitos anos, houve uma falta de planejamento e de execução dos investimentos necessários tanto para manutenção quanto para a expansão e melhoria dos portos. Dado o histórico de passivos das APs e a limitada disponibilidade de recursos, criou-se uma percepção de que novos investimentos deveriam ser de responsabilidade da União, reduzindo a proatividade das APs na busca dos recursos necessários<sup>46</sup>.

Também contribuem para o histórico de limitados investimentos no setor portuário a ineficiência da gestão financeira das APs (cuja maioria era deficitária até há pouco tempo<sup>47</sup> sem conseguir gerar caixa suficiente para a realização de investimentos) e limitações no seu planejamento (que geralmente não contém priorizações de ações e investimentos).

No que diz respeito à gestão das APs, pesam negativamente a ausência de incentivos empresariais típicos para aumentar a eficiência e a falta de mecanismos adequados de estabelecimento de metas, cobrança (ou reconhecimento) de resultados, bem como a inadequação no preenchimento dos cargos – tanto no nível de gestão quanto no nível técnico. Os gestores são geralmente nomeados, sem que haja regras efetivas de governança (exemplo disso são os perfis mínimos requeridos e

<sup>46</sup> Padrão que se estende mesmo no caso de portos delegados a estados e municípios e no único caso de concessão à iniciativa privada (Porto de Imbituba).

<sup>47</sup> A CDRJ é ainda deficitária, inclusive.

fóruns isentos de indicação ou validação), havendo casos em que não se privilegia a capacidade gerencial e o conhecimento técnico. Já no caso do corpo técnico, os problemas derivam principalmente da falta de renovação dos funcionários e de uma cultura de exigência de desempenho e de ações corretivas (ou de incentivo) correspondentes para melhorar a eficiência das APs.

Na dimensão de governança, problemas na composição dos mecanismos e a existência de múltiplos instrumentos dificultam o estabelecimento de metas e a cobrança dos resultados. Os portos organizados contam obrigatoriamente com CAPs e estão sujeitos a orientações da SEP e da ANTAQ. As Cias. Docas e demais sociedades anônimas contam ainda com Conselhos de Administração (CONSADs) e Conselhos Fiscais (CONFIS). A complexidade do sistema de governança gera sobreposições e falta de clareza entre os diferentes mecanismos e contribui para a atuação pouco destacada dos mesmos.

Ainda, no caso de portos delegados a estados e municípios, a União não tem um mecanismo estabelecido que assegure sua participação na governança, sendo que muitos destes são autarquias com uma estrutura formal, com pouca autonomia, cabendo aos seus dirigentes responder diretamente ao governador, prefeito ou secretários. Dessa forma, a participação da União se dá apenas por intermédio do CAP, presidido pelo representante do Governo Federal, indicado pela SEP.

Por último, no caso específico dos CAPs, não existe consenso sobre a extensão de seu papel deliberativo em relação às APs, ademais, há sobreposições com a ANTAQ<sup>48</sup> e problemas em sua composição, que geram conflitos e limitam a representatividade de certos *stakeholders*. Por exemplo, as APs, os operadores portuários e os armadores, que muitas vezes podem ter interesses conflitantes entre si, fazem parte de um mesmo bloco, o de operadores<sup>49</sup>. Além disso, as indicações dos membros do CAP, conforme definidas pela Lei dos Portos, são feitas de forma discricionária pelos órgãos e entidades pré-estabelecidos, sem critérios definidos. O resultado disso, em alguns casos, são indicações de membros com pouca ou nenhuma relação com o setor portuário.

Ainda no que tange aos agentes da administração portuária marítima, mostram-se também relevantes questões relacionadas ao funcionamento dos Órgãos Gestores da Mão de Obra (OGMOs). Fundamentalmente, os OGMOs não conseguiram cumprir plenamente com objetivos que deles se esperava, como a redução do contingente de trabalhadores avulsos, a diminuição dos custos associados e a qualificação da mão de obra portuária. Neste último caso, a ação dos OGMOs é prejudicada pela responsabilidade solidária aos operadores em processos trabalhistas, estabelecida pela Lei dos Portos. Tal fato, característico dos portos, gera passivos significativos que impedem que os OGMOs recebam recursos do FDEPM<sup>50</sup>.

### Grupo 3: Agentes da administração hidroviária e portuária fluvial e lacustre

O principal aspecto crítico associado à organização institucional da administração hidroviária e portuária fluvial e lacustre consiste na precariedade do instrumento que rege a organização dos agentes atuais, o que tem reflexo no foco e nos recursos recebidos pelo setor.

<sup>48</sup> Resultado, possivelmente do fato de a Agência ter sido criada apenas oito anos após a instituição dos CAPs, sem que tenha havido uma revisão do papel destinado a estes últimos pela Lei dos Portos.

<sup>49</sup> Lei 8.630/1993, Artigo 31, Inciso II – bloco dos operadores portuários, sendo: [composto de] a) um representante da administração do porto, b) um representante dos armadores, c) um representante dos titulares de instalações portuárias privadas localizadas dentro dos limites da área do porto, d) um representante dos demais operadores portuários.

<sup>50</sup> Fundo de Desenvolvimento e Ensino do Profissional Marítimo.

Atualmente, a responsabilidade sobre a administração das hidrovias federais e portos fluviais e lacustres cabe à CODOMAR, por meio das Administrações Hidroviárias. Tal arranjo institucional, entretanto, se baseia num instrumento precário, um convênio firmado entre DNIT e CODOMAR. O convênio foi estabelecido em caráter transitório, com prazo original de um ano<sup>51</sup>, e vem sendo renovado até o presente (desde 2008). O convênio deveria perdurar até que a Diretoria Aquaviária do DNIT se estruturasse para assumir essa função. A despeito do órgão aparentemente já realizar atribuições semelhantes às pretendidas, o prazo continua a ser prorrogado anualmente.

Como resultado da estrutura atual, há também aspectos críticos associados à divisão de responsabilidades entre os agentes envolvidos na administração hidroviária e portuária fluvial e lacustre. As responsabilidades individuais são pouco claras e há sobreposições entre eles, como, por exemplo, no que tange à supervisão e fiscalização da execução de obras e na supervisão e fiscalização das AHs (sobreposição entre DNIT e CODOMAR).

O afastamento entre os agentes responsáveis diretamente pela gestão das hidrovias e portos interiores das esferas de tomada de decisão do MT e a precariedade do instrumento que lhes confere tal responsabilidade contribui, possivelmente, para a escassez de recursos disponibilizados. A CODOMAR e as AHs possuem quadro de pessoal restrito para o exercício de suas atribuições, que incluem a administração e a execução de obras de todas as vias navegáveis do País, além da administração de 42 terminais e dois portos fluviais<sup>52</sup>. A CODOMAR possui apenas 22 funcionários e parte das AHs não conta nem sequer com 10 colaboradores.

Os recursos financeiros são igualmente escassos. Por exemplo, do total de recursos do PAC previstos para o período entre 2007 e 2010, apenas 1% foi destinado às hidrovias e portos marítimos<sup>53</sup>. Os valores recebidos pelas AHs também são inferiores aos orçamentos solicitados: no exercício de 2008, por exemplo, apenas cerca de dois terços do montante orçado pela CODOMAR e AHs foi incluído na LOA<sup>54</sup>. Ainda, a maior parte do orçamento se destina ao custeio dos agentes e não a investimentos – por exemplo, no exercício de 2008, até o mês de agosto, somente R\$5,6 milhões, do total de R\$24,7 milhões que havia sido empenhado, foram destinados a investimentos.

#### Grupo 4: Agentes da autoridade marítima

A análise da atuação dos agentes da autoridade marítima apontou dois principais aspectos críticos, relacionados à qualificação da mão de obra portuária e à regulação econômica da praticagem.

No primeiro caso, a centralização dos recursos destinados à qualificação dos trabalhadores portuários (compreendidos no FDEPM) na DPC faz com que estes sejam vinculados à União e, portanto, sujeitos a contingenciamentos. Da mesma forma, a centralização faz com que não haja relação mínima que associe a arrecadação feita em um porto ou região (porcentual sobre a folha salarial) com os recursos que efetivamente serão disponibilizados para a capacitação de seus respectivos trabalhadores. Soma-se a isso que a DPC se vê impossibilitada de realizar repasses de recursos para os OGMOs<sup>55</sup> que, no caso, se responsabilizariam pelo treinamento da mão de obra e, consequentemente, seria obrigada a conduzir ela mesma programas de qualificação. Deve-se ainda ressaltar, que, tendo amplitude nacional, os referidos programas acabam por não contemplar de forma adequada as demandas específicas locais.

<sup>51</sup> Mais precisamente, 336 dias.

<sup>52</sup> Estrela e Manaus. O Porto de Manaus está atualmente em processo de transferência para a CODOMAR.

<sup>53</sup> Fonte: “Portos Brasileiros: Diagnóstico, Políticas e Perspectivas”, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

<sup>54</sup> Lei Orçamentária Anual.

<sup>55</sup> Em razão dos supracitados passivos da maioria dos OGMOs.

No segundo caso, a DPC possui a atribuição de fixar os preços do serviço de praticagem, em caso de falta de acordo entre as partes envolvidas (armadores e associações de praticagem). Entretanto, não foram conferidos à DPC (nem a outro agente) os mecanismos adequados para o exercício da regulação econômica – por exemplo, o acompanhamento detalhado de custos –, e a atuação da DPC fica restrita à mediação da negociação entre os envolvidos. Entretanto, dada a natureza da prestação de serviço altamente técnico, específico e não competitivo (em linha com a maior parte dos principais portos do mundo) e a sua obrigatoriedade, existe um desbalanceamento no poder de barganha entre prestador e usuários, sem adequada regulação. Tal fato contribui para que os preços do serviço de praticagem sejam alvo frequente de reclamações no setor.

### **Grupo 5: Agentes intervenientes no setor portuário**

Os principais problemas associados à atuação dos agentes intervenientes no setor portuário dizem respeito à reduzida coordenação entre eles e às restrições de recursos para o exercício de suas atribuições.

Os agentes intervenientes nos portos, em geral, possuem dinâmicas de trabalho distintas e realizam as inspeções necessárias nas cargas em instantes e locais diferentes, recaindo sobre os despachantes<sup>56</sup> a responsabilidade de agendamento de cada inspeção. Esse baixo nível de coordenação entre os agentes representa entraves ao processo de liberação de cargas, aumentando seu tempo de permanência na zona portuária, o que diminui a capacidade dinâmica de armazenagem e prejudica a produtividade nos portos.

Contribui também para os prazos mais dilatados para a liberação de cargas nos portos a falta de adequação dos processos de fiscalização e do aparelhamento (recursos humanos e financeiros) dos agentes, especialmente frente ao aumento expressivo da movimentação de cargas nos últimos anos. A ANVISA, por exemplo, apresenta um problema no seu quadro de trabalhadores, pois, em geral, a vaga de um servidor que se aposenta é extinta sem reposição.

### **Grupo 6: Agentes de controle**

A análise da atuação dos agentes de controle no âmbito do setor portuário apontou a existência de um acúmulo de órgãos de fiscalização das APs e o desestímulo a uma gestão mais flexível e profissional em busca de resultados por parte das mesmas.

As APs submetem-se ao controle de um elevado número de órgãos – ANTAQ, TCU, CGU e MP, que, de maneira muito frequente, demandam dados e informações. A falta de uma sistemática das necessidades de informações (prazos, tipos de informações) costuma gerar uma quantidade significativa de demandas “ad hoc”, inclusive com repetições de pedidos e necessidades de explicações. Essa situação, associada às lacunas gerenciais mencionadas anteriormente, contribui para impactar de forma relevante a gestão das APs – aumentando prazos de processos e reduzindo o nível de dedicação da alta gestão a outras atribuições relevantes (podemos citar o planejamento, por exemplo).

Além disso, são observadas algumas duplicidades de controles que apresentam algum impacto nos processos, em especial de arrendamentos. De acordo com as normas estabelecidas pela ANTAQ, sua aprovação prévia é necessária, segundo processo específico. Além disso, o TCU também analisa o processo de novos arrendamentos em diversas etapas, e em todas elas é necessária a aprovação prévia do Tribunal (segundo IN 27/1998).

Por fim, a forma de controle sobre as APs, que inclui a responsabilização civil de seus gestores (sujeitos a arcar com custas processuais e, eventualmente, ter bens empenhados), tende a tornar os

<sup>56</sup> Ou agentes de carga.

administradores das Autoridades Portuárias excessivamente conservadores, desestimulando uma gestão mais flexível e profissional em busca de resultados. Esse fator certamente cria incentivos distorcidos, que dificultam a tomada de decisão alinhada aos melhores interesses do porto – os gestores preferem evitar correr riscos, mesmo que isso comprometa os resultados finais. A despeito da relevância de tal aspecto, este consiste em fato comum à administração pública, não sendo específico do setor portuário.

## 2.2 MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PORTUÁRIO E HIDROVIÁRIO

### 2.2.1 Regime Jurídico dos Portos

O sistema portuário brasileiro tem como base jurídica a Constituição de 1988, a qual faz duas menções aos portos. No seu art. 21, XII, “f”, o documento atribuiu à União a competência para explorar, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, “os portos marítimos, fluviais e lacustres”. Já o seu art. 22, X, estabelece ser competência privativa da União legislar sobre o “regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial”.

Depreende-se do art. 21, XII, “f”, que a atividade portuária ora será explorada no regime de *serviço público* (diretamente ou mediante concessão ou permissão) – submetido ao princípio da adequação do serviço (art. 175, IV, da Constituição), ao dever de licitar, dentre outros –, ora no regime de *atividade econômica* (mediante autorização), a qual está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (art. 170, *caput*), assegurando o seu livre exercício pelos sujeitos privados, salvo se a lei determinar a necessidade de autorização dos órgãos públicos (art. 170, parágrafo único).

No âmbito infraconstitucional, o principal diploma normativo do setor consiste na Lei 8.630/1993 (Lei dos Portos), a qual estrutura juridicamente o setor e prevê os tipos de instalações portuárias e o seu regime.

Além da Lei dos Portos, há outros atos normativos legais e infralegais que especificam o regime de cada instalação e seu modo de exploração. Como exemplo de ato legal, pode-se citar a Lei 10.233/2001, que criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Ademais, também existem normas não específicas para o setor portuário, mas que também são aplicáveis, como, por exemplo, a Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações) e a Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões). Dentre os atos administrativo-normativos relevantes, pode-se fazer menção ao Decreto 6.620/2008 e às Resoluções da ANTAQ, como a Resolução 1.660/2010, que disciplina o processo para a outorga de autorização para exploração de terminal portuário de uso privativo.

É possível afirmar que o regime jurídico do setor portuário é complexo, havendo, na realidade, vários deles, conforme seja a natureza da instalação portuária e a atividade nela desempenhada. No setor rodoviário, por exemplo, percebe-se que há uma complexidade menor, na medida em que há segurança quanto à forma pela qual as rodovias são outorgadas aos entes privados: mediante concessão. Cabe também mencionar que essa complexidade aumenta em vista dos diversos atos administrativos (decretos, resoluções etc.) editados sobre o tema.

A seguir, são descritos os regimes aplicáveis a cada tipo de instalação portuária.

#### 2.2.1.1 Portos organizados

A Lei dos Portos estabeleceu que à União compete explorar, diretamente ou mediante concessão, os *portos organizados* (art. 1º, *caput*). Porto organizado é aquele construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária (art. 1º, § 1º, I).

Dessa forma, é na área do porto organizado que são realizadas as “operações portuárias”, quais sejam, “a de movimentação de passageiros ou a de movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário [...]” (art. 1º, § 1º, II).

Embora a Lei dos Portos preveja que os portos organizados serão explorados ou concedidos pela União, há também, por força da Lei 9.277/1996, a possibilidade de os portos organizados serem delegados para estados e municípios, por meio de convênios.

Assim, há ao todo três formas de exploração de portos organizados:

- Descentralização para pessoa jurídica da administração indireta federal (ex.: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP);
- Delegação, por meio de convênio, a estados e municípios (citamos como exemplo o convênio entre a União e o Estado do Paraná, por meio do qual foi delegada a este a administração dos portos de Paranaguá e Antonina);
- Delegação mediante contrato de concessão de serviço público. Atualmente, há apenas uma concessão para a iniciativa privada (para a Companhia Docas de Imbituba S.A.); contudo, tal concessão é anterior à Lei dos Portos e à Lei de Concessões, não tendo sido realizada nos moldes da legislação atualmente vigente.

### 2.2.1.2 Terminais de uso público e arrendamentos portuários

A Lei dos Portos prevê ainda que, *dentro da área do porto organizado*, existirão instalações portuárias que se destinam ao *uso público* (art. 4º, § 2º, I, e § 3º). São os *terminais de uso público*, nos quais são realizadas as operações portuárias de movimentação e armazenagem de cargas.

O responsável por gerir essa instalação de uso público é a administração do porto. Esta, aliás, pode operá-la *diretamente*, por já ser “pré-qualificada” por lei como operadora portuária (art. 9º, § 3º, da Lei 8.630/1993). Contudo, como regra, a autoridade portuária transfere a exploração dessa instalação para um sujeito privado, mediante a celebração de um *contrato de arrendamento*, sempre precedida de licitação pública<sup>57</sup>.

Em vista das prescrições da Lei dos Portos, o contrato de arrendamento, apesar da denominação, nada mais é do que um *contrato administrativo de concessão de serviço público*. Submete-se, portanto, ao regime típico dos contratos de concessão de serviço público e à legislação específica sobre o tema (ainda que de modo subsidiário à Lei 8.630/1993).

### 2.2.1.3 Terminais de uso privativo

Além das instalações destinadas ao uso público, a Lei 8.630/1993 prevê aquelas voltadas para o uso privativo. São os “terminais privativos” (art. 1º, § 1º, V), divididos nas seguintes modalidades: (art. 4º, § 2º, II, da Lei dos Portos):

- Terminal privativo de uso exclusivo, para movimentação de carga própria;
- Terminal privativo de uso misto, para movimentação de carga própria e de terceiros;
- Terminal de turismo, para movimentação de passageiros;

<sup>57</sup> Vale destacar que, em alguns portos organizados, há terminais que não são arrendados para a iniciativa privada. Trata-se de um terminal público, mas que qualquer operador pré-qualificado pode realizar, pontualmente, operações portuárias em navios, conforme necessidade e conveniência.

- Estação de Transbordo de Cargas (ETC), situada fora do porto organizado, destinada a operação de transbordo de cargas provenientes de navegação interior (art. 1º, § 1º, VI)<sup>58</sup>.

Uma característica comum aos terminais privativos consiste no fato de que sua exploração pelos interessados ocorre por meio de *autorização*, a qual é emitida pela ANTAQ (art. 27, XII e XVII, da Lei 10.233/2001).

A Lei dos Portos trouxe uma configuração peculiar ao instituto da autorização. De acordo com tal diploma, a autorização consiste na delegação (art. 6º, *caput*), feita mediante ato unilateral. Contudo, a Lei dispõe ainda, em seu art. 6º, § 1º, que a autorização será formalizada mediante *contrato de adesão*, o qual conterá praticamente todas as cláusulas também presentes nos contratos de arrendamento.

Em relação aos terminais privativos, a principal questão diz respeito à possibilidade ou não de os terminais de uso misto movimentarem carga de terceiros de modo preponderante. Essa discussão surgiu porque a Lei 8.630/1993 não trouxe qualquer limitação à movimentação de carga de terceiros em terminais privativos de uso misto.

Note-se que o dispositivo legal que possibilita a movimentação de cargas de terceiros em terminais privativos (art. 4º, § 2º, II, “b”) foi objeto, em agosto de 1993, de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 929/DF), proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, Partido Comunista do Brasil e Partido Democrático Trabalhista. Na ADI, alega-se que o dispositivo legal citado admite a prestação de serviço público sem licitação pública. Contudo, o mérito da ADI ainda não foi julgado (vide item 2.2.1.5 abaixo).

Além disso, após a edição da Lei dos Portos, algumas pessoas jurídicas obtiveram autorização para operar terminais de uso misto, sem que houvesse qualquer obrigação de proporcionalidade ou preponderância da carga própria em relação à carga de terceiros. É o caso, por exemplo, da Portonave S.A., Itapoá Terminais Portuários S.A. e Embraport S.A.

Contudo, essa situação foi objeto de questionamentos por parte de terceiros. Até esse momento, a ANTAQ entendia que, como a Lei dos Portos não havia imposto qualquer proporcionalidade entre carga própria e de terceiros, não lhe cabia assim proceder.<sup>59</sup> Aliás, não só a ANTAQ, como a própria SEP também já se posicionou desse modo.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> As ETCs, tal como as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4), foram incluídas na Lei dos Portos recentemente, pela Lei 11.518/2007.

<sup>59</sup> No relatório do Acórdão 554/2011 – Plenário do TCU (rel. min. Raimundo Carreiro), consta transcrição de ofício da ANTAQ ao Ministério Público Federal, que questionava a autorização concedida à Itapoá Terminais Portuários S.A. No referido ofício, a ANTAQ apresenta o seguinte posicionamento:

6. Outro aspecto a ser esclarecido é o fato de que no art. 4º da Lei nº 8.630, de 1993, não é estabelecida nenhuma proporcionalidade entre a movimentação de carga própria e de terceiros por um terminal privativo, razão pela qual a ANTAQ não a contemplou no Termo de Autorização antes referido.

7. Finalmente, também é importante notar que a Lei nº 8.630, de 1993, instituiu a concorrência com os portos públicos ao permitir a faculdade de os terminais de uso privativo movimentarem cargas de terceiros, a qual a Intersindical pode considerar desleal, porém há de se observar que essa concorrência ocorre na condições estatuídas no referido diploma legal. No tocante aos preços praticados pelos terminais privativos, a ANTAQ somente poderá intervir nos termos do art. 45 da Lei nº 10.233, de 2001”.

<sup>60</sup> Cf. relatório do Acórdão 554/2011 – Plenário do TCU: “A Secretaria Especial de Portos – SEP, a seu turno, em resposta ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, já havia expressado, em 26/6/2008, entendimento no sentido de que o futuro Decreto nº 6.620/2008 (em elaboração à época) não poderia estabelecer qualquer percentual mínimo de carga própria a ser operada pelos terminais portuários privativos de uso misto, pois isso implicaria modificação da Lei de Portos pelo Decreto, que é ato de hierarquia inferior

Diante da vagueza da lei, normas infralegais procuraram disciplinar a questão. Assim, a ANTAQ editou a Resolução 517/2005. Embora ela tenha definido o conceito de “carga própria”,<sup>61</sup> não fez o mesmo em relação à “carga de terceiros”. O conceito de “carga de terceiros” era obtido de modo residual, isto é, carga de terceiros seria qualquer carga não qualificada como “própria”. Além disso, a Resolução determinou, em seu art. 5º, II, “c”, que o interessado no terminal deveria apresentar, a título de habilitação técnica, declaração “especificando as cargas próprias que serão movimentadas no terminal, com movimentação anual mínima estimada que justifique, por si só, de conformidade com estudo técnico especializado, a sua implantação, e, com relação às cargas de terceiros, se houver, a natureza destas”. Ademais, o art. 12, XV, obrigava a autorizada a realizar a movimentação mínima anual de carga própria indicada na declaração.

Ressalte-se que, nos termos do art. 17 da Resolução 517/2005, suas disposições se aplicariam às autorizações (e respectivos contratos de adesão) emitidas antes da entrada em vigor da Lei 10.233/2001 naquilo que não conflitassem com os termos dos contratos de adesão celebrados.

Contudo, o art. 18 determinava que o titular de TUP citado no art. 17 deveria se adequar às disposições da Resolução 517/2005 quando: (I) requeresse, se não previsto no contrato de adesão, a ampliação da área do terminal, ou se propusesse qualquer alteração no contrato de adesão de que resultasse ampliação, modificação ou qualquer forma de alteração do objeto; e (II) se pleiteasse a prorrogação do contrato de adesão.

É importante destacar que, diante desse contexto, em abril de 2008, a Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público (ABRATEC) ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 139, questionando a atuação da ANTAQ na emissão das autorizações. Em síntese, a ABRATEC argumentou que os TUPs de uso misto deveriam movimentar, preponderantemente, carga própria. A carga de terceiros deveria ser movimentada apenas em caráter subsidiário e ocasional. Isso porque a movimentação de carga de terceiros de forma contínua e não esporádica consiste, segundo a ABRATEC, em prestação de serviço público, o que demanda licitação pública para sua delegação. Ademais, aponta que, por haver competição entre operadores de terminais públicos e de TUPs mistos, há desequilíbrio concorrencial, o que seria incompatível com a Constituição.<sup>62</sup>

Embora tal ADPF ainda não tenha sido julgada pelo STF, vale ressaltar que, em outubro de 2008, foi publicado o Decreto 6.620/2008, que indicou o conceito de carga própria e carga de terceiros. Neste Decreto, consta expressamente que a carga própria deverá justificar, técnica e economicamente, a implantação e operação do TUP-M (art. 2º, IX; art. 35, II). A carga de terceiros deverá ser eventual e subsidiária (art. 2º, X).

Outro ponto que merece destaque é o art. 53 do Decreto, que procurou resguardar as autorizações já concedidas no regime anterior, ao prescrever que suas disposições “não alcançam os atos legais praticados anteriormente a sua edição”.<sup>63</sup>

---

à lei. No tocante aos terminais já autorizados, além disso, entendeu a SEP que o estabelecimento de percentuais mínimos ofenderia o ato jurídico perfeito e o direito adquirido (fls. 107/108 do anexo 18”).

<sup>61</sup> Ao disciplinar o sentido da expressão “carga própria”, a Resolução 517/2005 prescreveu ser ela a pertencente à pessoa jurídica autorizada, sua subsidiária integral ou controlada, ou à pessoa de que a autorizada seja subsidiária integral ou controlada, bem como que pertença ao grupo de sociedades de que a autorizada seja integrante, como controladora ou controlada (art. 2º, IV).

<sup>62</sup> Para um maior detalhamento da ADPF 139, vide diagnóstico do marco regulatório.

<sup>63</sup> A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) ajuizou, em maio de 2009, a ADPF 169, questionando tais dispositivos regulamentares. Ressalte-se, entretanto, que tal ADPF, por questões processuais, não foi conhecida pelo STF, estando pendente de julgamento um recurso sobre tal decisão (vide diagnóstico do marco regulatório).

Atualmente, está em vigor a Resolução 1.660/2010, a qual basicamente observa os termos do Decreto 6.620/2008, embora tenha o complementado em alguns pontos<sup>64</sup> e, em outros, inovado em relação à legislação.<sup>65</sup>

Por fim, convém mencionar que o TCU também foi chamado a se manifestar a respeito do tema. Após denúncia feita pela Federação Nacional dos Portuários, que basicamente apresentou os mesmos argumentos expostos na ADPF 139, o TCU entendeu que a situação das autorizações sem qualquer exigência de predominância de carga própria é inválida. O TCU, nesta ocasião, fixou seu entendimento no sentido de que a legislação aplicável deve ser interpretada no sentido de viabilizar a movimentação de carga de terceiros tão somente de forma subsidiária nestes terminais (Acórdão 554/2011 – Plenário). Contudo, antes de tomar uma decisão definitiva, o TCU determinou que a ANTAQ, a SEP e a Casa Civil da Presidência se manifestassem sobre o tema, bem como as empresas citadas no julgado.

#### 2.2.1.4 Instalações portuárias públicas de pequeno porte

A Lei dos Portos, em seu art. 1º, § 1º, VII, traz ainda outra instalação portuária voltada ao uso público: a instalação portuária pública de pequeno porte (IP4). Nos termos do dispositivo citado, a IP4 é aquela “destinada às operações portuárias de movimentação de passageiros, de mercadorias ou ambas, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior” (inciso introduzido pela Lei 11.518/2007). O mesmo conceito é indicado pelo art. 2º, II, da Resolução ANTAQ 1.590/2010, a qual disciplinava o tema ao final de 2011, cuja atualização era cogitada à época, inclusive tendo sido publicada e submetida à audiência pública munida de nova resolução sobre o tema em dezembro de 2011.

Como se pode perceber, são instalações portuárias voltadas apenas para atender as necessidades da navegação interior.

A exploração de IP4 ocorre por meio de autorização, a ser formalizada mediante contrato de adesão (art. 4º, II, e art. 6º, § 1º, da Lei dos Portos). A Lei 10.233/2001 também sujeita a construção e exploração de IP4 à prévia autorização emitida pela ANTAQ (art. 14, III, “h”).

Ressalte-se, porém, que essa autorização pode ser concedida apenas a estados e municípios, os quais podem, mediante licitação, transferir essa atividade para a iniciativa privada (art. 4º, § 7º, da Lei 8.630/1993).

#### 2.2.1.5 Julgados relevantes do setor portuário

Para se ter uma visão completa do ambiente regulatório do setor portuário brasileiro, foram feitas pesquisas jurisprudenciais. Assim, são descritos a seguir as ações e julgados mais relevantes do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Tribunal Superior do Trabalho (TST), dos Tribunais Regionais Federais (TRF), dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

<sup>64</sup> Assim, a Resolução 1.660/2010 indicou o conceito de operação eventual e subsidiária. Nos termos do art. 2º, VI e VII, desta Resolução, “operação eventual” é aquela acessória à movimentação de carga própria e “operação subsidiária” é aquela realizada em regime de complementaridade com a carga própria.

<sup>65</sup> Um dos exemplos de inovação da Resolução 1.660/2010 consiste no seu art. 26, o qual prescreve que, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), poderá ser considerada carga própria aquelas vinculadas a projetos apoiados, fomentados e supervisionados por tais autarquias.

## Supremo Tribunal Federal (STF)

Dentre os casos avaliados pelo STF ou sob sua avaliação, os mais importantes para o setor portuário são a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 929 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 139, ambas ainda não julgadas. A sua relevância reside não apenas na matéria tratada, mas também nos efeitos que possuem. Tanto a ADI como a ADPF são mecanismos de provocar o controle concentrado de constitucionalidade, possuindo efeitos contra todos e efeitos vinculantes. Convém fazer um resumo de ambas.

### *Ação Direta de Inconstitucionalidade 929/DF, rel. min. Néri da Silveira*

O objetivo da ADI 929, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro, Partido Comunista do Brasil e Partido Democrático Trabalhista, em 26 de agosto de 1993, foi fazer com que o STF declarasse a inconstitucionalidade de determinados dispositivos da Lei 8.630/1993. Trata-se de uma ação de suma relevância ao setor portuário, mas cujo mérito ainda não foi julgado. De qualquer forma, é preciso observar quais são as questões postas em debate neste caso.

Para os autores da ação, a Lei dos Portos traz em seu texto uma série de normas incompatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro. Alega-se que há dispositivos da lei inválidos, por violarem normas constitucionais que:

- Definem os portos como serviço público: para os autores da ação, as normas da Lei dos Portos violadoras destes preceitos constitucionais seriam aquelas que: (I) permitem que terminais de uso privativo possam movimentar carga de terceiros (art. 4º, § 2º, II, “b”); (II) fazem da outorga de autorização, permissão ou concessão para a exploração de serviço público um direito subjetivo de qualquer interessado (art. 6º, §§ 1º e 2º); (III) definem “portos organizados”, que acabou por restringir a aplicabilidade de normas constitucionais que dizem respeito aos portos (art. 1º); e (IV) atribuem aos operadores portuários o exercício de atividades cuja natureza jurídica é de serviço público (art. 8º e 9º);
- Trazem proteção constitucional ao trabalho avulso: de acordo com os autores da ação, isto se deve às atribuições do Órgão Gestor de Mão de Obra do Trabalho Portuário Avulso (OGMO) estabelecidas pela Lei dos Portos;
- Dispositivos constitucionais sobre matérias diversas: neste quadrante, os autores apontam normas da Lei 8.630/1993 que tratam sobre: (a) a função jurisdicional (arts. 18, 19, 21 e 23); (b) fixam tarifas públicas (arts. 33, § 1º, e 52); (c) a criação de tributos, tal qual o Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (AITP) (art. 61); (d) a extensão dos frutos da negociação coletiva para categorias que dela não participaram (art. 56), e (e) a exclusão do registro profissional dos trabalhadores avulsos matriculados após 31/12/1990 (art. 55, parágrafo único).

Os autores pediram ainda a suspensão, em caráter liminar, da eficácia dos arts. 18, 75 e 76 da Lei 8.630/1993. Contudo, o STF indeferiu esse pedido, não tendo ainda julgado o mérito das demais alegações de inconstitucionalidade. Desde setembro de 2010, os autos se encontram com o relator<sup>66</sup>.

### *Arguição de descumprimento de preceito fundamental 139/DF, rel. min. Gilmar Mendes*

A Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público (ABRATEC), em 2 de abril de 2008, propôs a ADPF 139 no STF. A ação tem por objetivo questionar a constitucionalidade de atos e condutas praticadas pela ANTAQ.

<sup>66</sup> De acordo com informações obtidas no site do STF, em 3 de fevereiro de 2012, os autos estão com o relator desde em 8 de setembro de 2010.

A ABRATEC alega que a Agência teria praticado “atos de natureza concreta e normativa que contrariam os preceitos constitucionais fundamentais atinentes aos serviços públicos portuários e à livre concorrência”<sup>67</sup>. Isto se deve ao fato de que, de acordo com a Associação, a ANTAQ teria permitido a instalação e operação de terminais portuários de uso privativo misto sem carga própria relevante. Tal conduta, a seu ver, culminaria na assimilação entre tais terminais e os terminais de uso público.

Sendo assim, busca a autora da ADPF 139 fazer com que sejam declaradas as condições essenciais para a interpretação e aplicação dos arts. 21, XII, “f”, 170, *caput*, parágrafo único, IV, 173 e 175 da Constituição. Esses são dispositivos que, segundo a ABRATEC, se “coordenam para estabelecer a obrigatoriedade, a abrangência e a necessidade de preservação da prestação de serviços portuários sob o regime de direito público, delegáveis apenas mediante prévia licitação”.

O propósito da ADPF 139 é fazer com que o STF interprete estes dispositivos constitucionais que, de acordo com a ABRATEC, teriam sido violados pela ANTAQ, a fim de que as operações de movimentação e armazenagem de cargas de terceiros sejam realizadas primordialmente por meio das instalações de uso público e, em caráter eventual, pelas de uso privativo.

Em 31 de agosto de 2010, o STF admitiu a intervenção no processo, na qualidade de *amicus curiae*<sup>68</sup>, das seguintes sociedades: (I) Empresa Brasileira de Terminais Portuários S.A. (Embraport); (II) Terminais Portuários de Navegantes (Portonave S.A.); (III) Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB); (IV) Itapoá Terminais Portuários S.A.; (V) Empresa de Revitalização do Porto de Manaus Ltda., e (VI) LLX Logística S.A. Ademais, o relator determinou, no mesmo despacho, o encaminhamento dos autos ao procurador-geral da República, não tendo mais havido qualquer andamento desde então (informações obtidas em 3 de fevereiro de 2012, no sítio eletrônico do STF).

### Superior Tribunal de Justiça (STJ)

O STJ já se manifestou sobre temas variados referentes ao setor portuário, tais como o da natureza da tarifa portuária; o da prevalência de contrato, acordo ou convenção coletiva de trabalho face à legislação aplicável ao trabalho portuário, e o das hipóteses em que se faz necessária a contratação de trabalhador portuário cadastrado e registrado no OGMO. Dentre as decisões proferidas pelo STJ, vale destacar o REsp 593.624/RS, o qual julgou não ser possível obrigar terminal de uso privativo a se utilizar de trabalhador portuário registrado no OGMO.

### Tribunal Superior do Trabalho (TST)

Os temas, objeto dos mais relevantes julgados do TST sobre o trabalho portuário, dizem respeito aos seguintes pontos: contratação de trabalhadores sem registro no OGMO, impossibilidade de configuração de relação de emprego entre entes da Administração Pública e trabalhador portuário avulso, prescrição dos créditos trabalhistas e impossibilidade de instituição de categoria diferenciada via instrumento coletivo de trabalho.

<sup>67</sup> Tais atos da ANTAQ, segundo a autora, consistem em: (I) a outorga de autorizações sem a observância dos preceitos constitucionais; (II) a ausência de fiscalização do cumprimento dos requisitos em relação a terminais já autorizados, e (III) a promoção de processo administrativo destinado à edição de ato normativo que extinguirá a exigência de que os terminais de uso privativo misto movimentem carga própria (equiparando-os a terminais públicos, só que sem deles exigir a submissão a prévia licitação).

<sup>68</sup> O instituto do *amicus curiae* tem por objetivo viabilizar a participação, em processo judicial, de indivíduos interessados que possam vir a ser afetados pela decisão, nos casos em que se tratar de ação cujo objeto é o controle concentrado de constitucionalidade.

Dos julgados analisados, o mais interessante é o Recurso Ordinário em Dissídio Coletivo 20.174. Aqui, o TST decidiu que os operadores portuários – se pretenderem contratar trabalhadores que exerçam a função de capatazia e bloco – não estão obrigados a buscar os trabalhadores registrados no OGMO. A exclusividade reside apenas em relação às demais funções (estiva, vigilância, etc.). Contudo, em função da Convenção OIT 137, os operadores deverão dar preferência aos trabalhadores (que atuem na função de capatazia e bloco) registrados no OGMO.

### Tribunais Regionais Federais (TRFs)

Dentre as decisões dos TRFs, foram selecionados três julgados de maior relevância<sup>69</sup>, que assentaram que:

- A Lei 8.630/1993 não obriga os titulares de instalações portuárias de uso privativo a contratarem trabalhadores avulsos cadastrados e registrados no OGMO. Como se pode perceber, tal julgado está de acordo com a posição do STJ a esse respeito;
- Somente a contratação de capatazes independe do cumprimento do requisito de o trabalhador estar registrado no OGMO;
- Os titulares de instalações portuárias, mesmo que situadas dentro da área do porto organizado, não estão obrigados a contratar trabalhadores diretamente com o OGMO, podendo estes agentes contratar os seus trabalhadores por intermédio do sindicato da categoria.

### Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs)

Os três julgados mais relevantes dos TRTs são os seguintes: Recurso Ordinário 0005600-58.1996.5.04.0922 (TRT 4ª Região), Recurso Ordinário 0038800-83.2001.5.04.0921 (TRT 4ª Região) e Recurso Ordinário 0005409-81.2010.5.12.0022 (TRT 12ª Região). Os TRTs, nestas ocasiões, manifestaram-se, respectivamente, sobre a inexistência de configuração de vínculo empregatício com trabalhador portuário avulso, a inscrição no cadastro do trabalhador portuário avulso do trabalhador admitido como integrante da força supletiva após a edição da Lei dos Portos e a improcedência no pagamento de horas extras aos trabalhadores portuários avulsos.

### Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU constantemente é chamado a se pronunciar em casos que envolvem o setor portuário. Dentre seus julgados, vale destacar três acórdãos em particular: o Acórdão 1.904/2009, Acórdão 1.016/2010 e o Acórdão 554/2011. Os dois primeiros consistem em auditorias operacionais e o último aborda a questão entre terminais públicos e terminais privativos de uso misto.

*Acórdão 1.904/2009 – Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues*

Este acórdão foi objeto de uma auditoria operacional realizada para avaliar a expansão e o desenvolvimento do setor portuário marítimo brasileiro.

A auditoria tomou como base para análise o planejamento do setor portuário. Para a obtenção dos resultados, os estudos focaram nas estratégias, nacionais e locais, do planejamento do setor e na saúde financeira das Administrações Portuárias. Foi apontada uma série de problemas.

<sup>69</sup> Recurso de Agravo 2008.01.00.0407109 (TRF 1ª Região), Recurso de Agravo 2001.10.20.10192463 (TRF 2ª Região) e a Remessa *Ex Officio* em Mandado de Segurança 2004.50.01.0014859 (TRF 2ª Região).

No que tange às estratégias do planejamento, verificou-se que há: (I) uma falta de “integração das políticas nacionais para os diversos modais de transporte”; (II) a ausência de uma “política nacional positivada” e (III) a ausência de um Plano Geral de Outorga (PGO)<sup>70</sup>.

Com relação à questão da saúde financeira, constatou-se que o resultado do fluxo de caixa das administrações portuárias analisadas foi negativo. Foram apontadas duas causas para este quadro: (I) “deficiências de governança corporativa” e (II) “ruptura abrupta do modelo de exploração portuária ocorrido com a Lei 8.630/1993”.

O TCU buscou alterar este cenário mediante a adoção de uma série de medidas que deveriam ser tomadas pelo Ministério dos Transportes, SEP e ANTAQ.

*Acórdão 2.869/2009 – Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues*

Este Acórdão é fruto de uma auditoria operacional cujo objeto era, especificamente, o modelo vigente para o arrendamento de áreas e instalações portuárias, incluindo a percepção que deles possuem as autoridades portuárias, as agências reguladoras e os operadores portuários.

O TCU constatou, no caso, uma ausência de acompanhamento e regulação de preços praticados pelos arrendatários, seja por parte das autoridades portuárias, seja por parte da agência reguladora. Como forma de coibir esta deficiência, o TCU determinou, dentre outras coisas, a tomada de providências pela ANTAQ, a fim de que tais serviços sejam regulados e supervisionados de forma adequada.

*Acórdão 554/2011 – Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro*

A questão posta em debate, neste caso, é bastante semelhante àquela discutida na ADPF 139, qual seja, a da possibilidade ou não de movimentação preponderante de carga de terceiros nos terminais privativos de uso misto.

O TCU, nesta ocasião, entendeu que a legislação aplicável deve ser interpretada no sentido de viabilizar a movimentação de carga de terceiros tão somente de forma subsidiária nestes terminais. Contudo, antes de tomar uma decisão definitiva, o órgão determinou que a ANTAQ, a SEP e a Casa Civil se manifestassem sobre o tema, bem como as empresas citadas.

### 2.2.2 Regime Jurídico das Hidrovias

As vias navegáveis (ou hidrovias) consistem na utilização da água, que é um bem público, tendo como fim a navegação. Assim, o primeiro dispositivo constitucional que merece destaque é o art. 20, III, o qual atribui à União o domínio sobre “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”.

Além disso, o art. 26, I, prevê, como bens dos estados, “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”. Ainda em relação às águas, a Constituição estabeleceu competir à União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (art. 21, XIX). Isso foi feito por meio da Lei 9.433/1997, a Lei de Águas.

<sup>70</sup> Note-se que o Acórdão foi anterior à publicação da primeira versão do PGO do setor portuário pela ANTAQ.

Dessa forma, a competência para manter e explorar uma hidrovia dependerá da propriedade da água: União ou estado.

Compete à União, entretanto, a titularidade para explorar diretamente, ou mediante concessão, permissão ou autorização, os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território (art. 21, XII, “d”). Ainda, compete privativamente a ela legislar sobre o regime dos portos e da navegação lacustre, fluvial e marítima (art. 22, X).

Outro dispositivo constitucional relevante em relação às hidrovias consiste no art. 21, XXI, o qual atribui à União a competência para “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação”. Nesse sentido, vale destacar que, recentemente, a União exercitou essa competência, editando a Lei 12.379/2011 (Novo SNV), o que será analisado à frente.

### 2.2.2.1 Hidrovias, uso múltiplo das águas e o sistema viário nacional

De acordo com a Lei de Águas (Lei 9.433/1997), um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos consiste justamente em possibilitar o uso múltiplo das águas. Nesse sentido, inclui, dentre os seus objetivos, a “utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável”. De igual modo, o Código de Águas (Decreto 24.643/1934) garante que o uso das águas deverá ser realizado “sem prejuízo da navegação”.

Dessa forma, sendo a hidrovia uma forma de uso das águas para fins de transporte, isto é, sendo ela uma infraestrutura de transporte aquaviário, está inserida no Sistema Nacional de Viação (SNV).

O SNV é constituído pela infraestrutura física e operacional dos diversos modais de transporte de pessoas e bens e composto pelo Sistema Federal de Viação (SFV) e pelos sistemas viários dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Especificamente em relação ao SFV, nos termos da Lei 12.379/2011, seus objetivos consistem em: (I) assegurar a unidade nacional e a integração regional; (II) garantir a malha viária estratégica necessária à segurança nacional; (III) promover a integração física com os sistemas viários dos países limítrofes; (IV) atender aos grandes fluxos de mercadorias em regime de eficiência, por meio de corredores estratégicos de exportação e abastecimento, e (V) prover meios e facilidades para o transporte, em âmbito interestadual e internacional.

O SFV é formado por quatro subsistemas: rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário. Especificamente em relação ao Subsistema Aquaviário Federal, o Novo SNV dispõe que ele é composto, além de portos marítimos e fluviais, por (I) vias navegáveis; (II) eclusas e outros dispositivos de transposição de nível; (III) interligações aquaviárias de bacias hidrográficas, e (IV) facilidades, instalações e estruturas destinadas à operação e à segurança da navegação aquaviária.

Vale ressaltar que o Novo SNV deveria ter revogado a Lei 5.917/1973 (Antigo SNV). Contudo, tanto o art. 45, que tratava da revogação expressa de diversos atos normativos, dentre eles o Antigo SNV, quanto os anexos do Novo SNV – nos quais é, em verdade, estruturado o SNV, por meio da descrição de todas as vias, sejam elas rodoviárias, ferroviárias ou aquaviárias, e demais infraestruturas, como os portos, que o compõem – foram vetados. Desse modo, permanece vigente o Anexo do Antigo SNV, o qual arrola as vias navegáveis interiores.

### 2.2.2.2 A administração de hidrovias e a possibilidade de concessão

A competência legal para a administração dessa infraestrutura, nos termos da Lei 10.233/2001, em âmbito federal, é do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a quem cabe implementar, na sua área de atuação (na qual se incluem as vias navegáveis), a política formulada para a administração do SFV, o que compreende a “sua operação, manutenção ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação”.

Ainda, a Lei 10.233/2001 prevê que lhe cabe administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de vias navegáveis.

Nesse contexto, o DNIT celebrou convênio<sup>71</sup> com a Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR), tendo por objeto o apoio técnico e financeiro para a gestão das hidrovias e dos portos interiores nacionais. Assim, os serviços de infraestrutura portuários e hidroviários de competência do DNIT passaram a ser executados pela CODOMAR, por meio das Administrações Hidroviárias a ela vinculadas por força do referido convênio<sup>72</sup>, até que o DNIT reunisse todas as condições de realizá-los.

É importante destacar que, embora a administração de hidrovias seja executada por meio de entidades da Administração Pública federal, não está vedada a sua concessão a pessoas privadas não integrantes do Poder Público.

A Lei 9.074/1995 sujeita ao regime de concessão ou, quando couber, de permissão, a exploração de vias federais e de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas e diques, exploração e serviços estes precedidos ou não da execução de obras públicas.

Além disso, a própria Lei 10.233/2001 prescreve que será realizada por meio de concessão a “exploração de infraestrutura de transporte público, precedida ou não de obra pública”, além de dispor depender de concessão a exploração das vias navegáveis que compõem a infraestrutura do SNV.

## 2.2.3 Temas Ancilares ao Marco Regulatório do Setor Portuário Brasileiro

### 2.2.3.1 Trabalho portuário

De acordo com o *Manual do trabalho portuário e ementário*, publicação do Ministério do Trabalho, a operação portuária abrange um complexo de tarefas, dentre as quais a movimentação manual de mercadorias e sua conferência. Sendo assim, pode ser entendido como trabalho portuário toda a energia humana despendida na realização de cada uma das referidas tarefas<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Convênio nº 007/2008-DAQ-DNIT.

<sup>72</sup> Tal como já foi mencionado acima, foram descentralizados à CODOMAR os serviços de infraestrutura portuária e hidroviária prestados pelo DNIT nas hidrovias da Amazônia Ocidental (AHIMOC), da Amazônia Oriental (AHIMOR), do Nordeste (AHINOR), do Tocantins e Araguaia (AHITAR), do São Francisco (AHSFRA), do Paraná (AHRANA), do Paraguai (AHIPAR) e do Sul (AHSUL), bem como nos portos fluviais que as integram. Tal descentralização se deu mediante a transferência, do DNIT para a CODOMAR, da execução das atividades de administração das hidrovias e dos portos fluviais, bem como na cessão de uso de bens integrantes do patrimônio do Ministério dos Transportes e DNIT afetados às atividades.

<sup>73</sup> BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. *Manual do trabalho portuário e ementário*. Brasília: Secretaria de Inspeção do Trabalho, 2001, p. 27.

Segundo a Lei dos Portos (art. 57, § 3º), os *trabalhadores portuários* podem realizar as seguintes funções: (I) capatazia, (II) estiva, (III) conferência de carga, (IV) conserto de carga, (V) vigilância de embarcações, (VI) bloco.

Alguns princípios devem, entretanto, nortear todas as modalidades de trabalho portuário, notadamente: (I) princípio negocial, (II) princípio publicista, (III) princípio da restrição do trabalho (IV) princípio da equidade, (V) princípio da multifuncionalidade.

Em relação às modalidades de trabalho portuário, a Lei dos Portos, em seu art. 26, *caput*, estabeleceu duas formas de trabalho portuário: o trabalho portuário avulso (TPA) e o trabalho portuário com vínculo empregatício, por prazo indeterminado.

Os trabalhadores portuários avulsos são aqueles que prestam os seus serviços, *sem vínculo empregatício*, quando requisitados pelos operadores portuários junto ao Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO). Vale destacar que eles poderão ser *registrados* ou apenas *cadastrados*.

Por sua vez, os trabalhadores contratados a prazo indeterminado *são aqueles que mantêm vínculo empregatício com os operadores portuários*. Para a contratação de mão de obra por prazo indeterminado, os operadores deverão dar preferência aos trabalhadores portuários avulsos registrados no OGMO. Nessa hipótese, uma vez contratado, o trabalhador não perde seu registro; porém, ele não entra na escala do trabalho portuário avulso.

Ressalte-se que a Constituição de 1988, em seu art. 7º, XXXIV, conferiu tratamento isonômico aos trabalhadores portuários avulsos e com vínculo empregatício. Ou seja, o fato de os TPAs não possuírem vínculo empregatício com os operadores portuários não implica dizer que eles não são titulares de direitos sociais, tais como direito a férias e décimo terceiro salário.

Por fim, deve-se destacar o papel do OGMO, uma das inovações trazidas da Lei 8.630/1993, que tem como função precípua gerenciar o trabalho desempenhado pelos trabalhadores portuários no âmbito do porto organizado, afastando a exclusividade do sindicato na gestão do trabalho portuário. O OGMO tem natureza de pessoa jurídica de direito privado reputada de utilidade pública e sem fins lucrativos e tem suas competências devidamente elencadas na Lei dos Portos.

### 2.2.3.2 Portos secos

Os portos secos (denominados também, até a entrada em vigor do Decreto 6.759/2009, de Estações Aduaneiras Interiores – EADIs e, durante a vigência da Medida Provisória 320/2006, de Centros Logísticos Industriais Aduaneiros – CLIAS) atuam de forma acessória aos portos, permitindo o desafoamento das áreas primárias<sup>74</sup> e facilitando a logística de exportadores e importadores. A estes últimos proporcionam, ainda, a possibilidade de deferimento de impostos, uma vez que a carga, enquanto armazenada em tais recintos, não necessita ser nacionalizada<sup>75</sup>.

O regime jurídico dos portos secos pode ser dividido em três momentos distintos: (I) regime de autorização, existente até a promulgação da Lei 9.074/1995, (II) regime de concessão ou permissão de serviço público, que passou a vigorar após a promulgação da Lei 9.074/1995 e (III) regime de licenciamento por ato vinculado da Administração Pública. Ressalte-se que, nesse último caso, tal regime durou por curto espaço de tempo (cerca de quatro meses), durante a vigência da MP 320/2006.

<sup>74</sup> Aliás, não só aos portos, pois a zona primária não abrange apenas esses. Nos termos do art. 2º, I, do Decreto 6.759/2009, zona primária é aquela demarcada pela autoridade aduaneira, dentre as seguintes: (I) área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados, (II) área terrestre, nos aeroportos alfandegados e (III) área terrestre, que compreende os pontos de fronteira alfandegados.

<sup>75</sup> Os impostos de importação só são cobrados no instante da nacionalização das cargas.

## A autorização e a transformação da atividade em serviço público

Até o término do primeiro semestre de 1995, os serviços prestados pelos portos secos (ou pelas Estações Aduaneiras Interiores – EADIs, conforme terminologia empregada à época) eram considerados como uma atividade econômica, razão pela qual a sua exploração direta por qualquer particular era permitida sempre que se obtivesse uma simples autorização de funcionamento perante a Secretaria da Receita Federal<sup>76</sup>.

Com o advento da Lei Federal 9.074, de 7 de julho de 1995, o cenário regulatório mudou profundamente. As estações aduaneiras e os outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em áreas de portos ou aeroportos (entre os quais se incluíam as EADIs), foram definidos como *serviços públicos* e ficaram sujeitos, daquele momento em diante, ao regime de concessão ou permissão, mediante prévia licitação a ser realizada pela Receita Federal.

Esse é, com algumas modificações, o *regime jurídico atualmente vigente*. Aliás, de acordo com o Decreto 6.759/2009 (art. 12, parágrafo único), quando o imóvel for de propriedade da União, o regime de exploração da atividade será por meio de concessão. Por outro lado, se o imóvel for de propriedade privada, a exploração será feita mediante permissão.

Note-se que a Lei 9.074/1995 foi modificada pela Lei 10.684/2003, a qual deu nova redação ao art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei 9.074/1995. O § 2º do art. 1º passou a fixar o prazo de 25 anos, prorrogáveis por mais 10 anos, para a outorga de portos secos. Já o § 3º do art. 1º passou a ter a seguinte redação: “Ao término do prazo as atuais concessões e permissões, mencionadas no § 2º, incluídas as anteriores à Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, serão prorrogadas pelo prazo previsto no § 2º”.

Vale destacar que essa modificação gerou, na prática, uma série de problemas concretos. Isso porque, como o prazo de diversos contratos venceriam dias antes da entrada em vigor da Lei 10.684/2003, os titulares desses recintos ajuizaram diversas demandas judiciais com a finalidade de obter uma prorrogação desses ajustes. Em virtude disso, há, atualmente, uma série de portos secos que atuam com base em liminares obtidas perante o Poder Judiciário.

## O regime dos CLIAs

A fim de resolver os problemas existentes, o Poder Executivo editou a MP 320/2006, a qual proporcionou uma perspectiva absolutamente nova à regulamentação dos portos secos. Com o início da sua vigência, o modelo de concessão ou permissão, mediante prévia licitação, foi abolido (ainda que temporariamente), dando espaço a um regime de direito privado de exploração da atividade de porto seco (ou CLIA, conforme foram denominados pelo referido instrumento normativo).

De acordo com as regras desse novo regime, os CLIAs seriam explorados pelos particulares por meio da obtenção de uma licença de funcionamento, que seria emitida pela Receita Federal com base nos parâmetros dispostos nas Portarias SRF 967/2006 e 969/2006 (além da própria MP 320/2006). Vale dizer: uma vez comprovado pelo particular o cumprimento desses parâmetros, a Receita Federal estaria então obrigada (vinculada), nos termos da lei, a expedir a licença.

Diante desse novo regime, diversas empresas protocolaram pedidos de CLIA perante a Receita Federal, seja para explorá-los de forma originária, seja para converter suas antigas concessões/permissões de porto seco em licenciamento (regime de direito privado). Ocorre que a MP 320/2006 não foi convertida em lei nem as relações jurídicas que se aperfeiçoaram durante a sua vigência foram regulamentadas pelo Congresso Nacional, razão pela qual passou a prevalecer

<sup>76</sup> Atualmente, a antiga Secretaria da Receita Federal denomina-se “Receita Federal do Brasil”. Dessa forma, a expressão “Receita Federal” será utilizada para fazer menção a este órgão do Ministério da Fazenda, o qual é competente para conceder ou permitir a exploração de portos secos.

a determinação constitucional de que essas relações jurídicas permaneceriam reguladas pela MP 320/2006 e pela regulamentação infralegal dela decorrente.

Esse fato provocou um sério problema na identificação do regime jurídico aplicável a cada porto seco. Não apenas porque abriu espaço para uma sequência de ações judiciais que passaram a questionar o que se entenderia por relação jurídica apta a ser preservada sob o regime da MP 320/2006,<sup>77</sup> como também permitiu que atualmente existissem (como de fato existem) recintos alfandegados que operam sob o regime de CLIA (mediante mero licenciamento, sem imposição de preceitos típicos dos serviços públicos), enquanto outros, que não conseguiram obter a licença de CLIA em tempo hábil, operam sob o regime de concessão ou permissão, subordinados, portanto, aos princípios típicos de direito público.

### 2.2.3.3 Licenciamento ambiental em matéria portuária: competência e prazos

A Lei Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente ou PNMA) determina que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, submetam-se a prévio *licenciamento* perante o órgão ambiental competente, o qual estabelecerá as condições, restrições e medidas de fiscalização do empreendimento.

Com fundamento no Decreto 99.274/1990<sup>78</sup>, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) publicou a Resolução 237/1997, que detalha critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental. O Anexo I dessa Resolução traz rol exemplificativo de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras que devem se sujeitar ao licenciamento ambiental. Dentre as listadas no anexo estão as marinas e portos, os terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos, e a dragagem e derrocamentos em corpos d'água.

O procedimento de licenciamento ambiental compreende a elaboração de documentos, projetos e estudos ambientais pelo empreendedor, a serem submetidos à análise e aprovação do órgão ambiental competente. As atividades que causam significativo impacto ambiental, elencadas de forma não exaustiva na Resolução CONAMA 01/1986, sujeitam-se à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), referidos conjuntamente como EIA/RIMA. Os portos e os terminais de minério, petróleo e produtos químicos estão entre as atividades expressamente citadas pela referida Resolução.

A PNMA, integralmente recepcionada pela ordem constitucional de 1988, determina que o licenciamento ambiental seja realizado pelo órgão estadual competente e, de forma supletiva, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Nos termos do art. 10, § 2º, ao CONAMA compete prever os casos e prazos nos quais o licenciamento ambiental dependerá de homologação do IBAMA.

<sup>77</sup> Conforme será melhor explicado adiante, a divergência sobre o conceito de “relação jurídica” paira sobre a visão de que o mero protocolo do pedido de CLIA, realizado sob a vigência da MP 320/2006, sem que houvesse manifestação da Receita Federal, não seria apto a constituir relação efetiva entre particular e estado. Tal relação (e, portanto, a preservação de seus efeitos nos termos da Constituição Federal) apenas se aperfeiçoaria com o protocolo seguido de decisão de emissão de licença pelo poder público, sendo ambos realizados necessariamente durante a vigência da MP 320/2006.

<sup>78</sup> “Art. 7º Compete ao CONAMA: I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a serem concedidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionados pelo referido Instituto” (Redação dada pelo Decreto 3.942/2001).

O Decreto 99.274/1990, por sua vez, estabelece no art. 19, § 5º, que nos casos de competência federal, o IBAMA deverá expedir as licenças ambientais após considerar o exame técnico conduzido pelos órgãos estaduais e municipais de controle da poluição.

Por sua vez, a Resolução CONAMA 237/1997 detalha a competência dos órgãos ambientais para realização do licenciamento. Dentre os critérios que determinam o licenciamento ambiental como competência do IBAMA está a localização do empreendimento no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva.

Contudo, diante das diversas dúvidas práticas acerca do licenciamento ambiental em matéria portuária, o Parecer Técnico 035/2011-COPAH/CGTMO/DILIC/IBAMA (PT IBAMA 035/2011), datado de 22 de julho de 2011, de lavra da Coordenação de Portos, Aeroportos e Hidrovias (COPAH), vinculada à Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do IBAMA, recomenda que o licenciamento ambiental seja realizado do seguinte modo:

- Portos organizados: licenciamento realizado por órgão federal;
- Terminais privativos situados na área do porto organizado: licenciamento ambiental realizado pelo órgão estadual;
- Terminais privativos situados fora da área do porto organizado cuja construção se justifica em função da necessidade de escoar carga própria proveniente de outras unidades da federação: licenciamento ambiental pelo órgão federal;
- Outros terminais privativos situados fora da área do porto organizado: análise de competência caso a caso, sendo que os empreendimentos com significativo impacto ambiental nacional ou regional seriam licenciados pelo órgão federal.

É importante destacar que, recentemente, em 8 de dezembro de 2011, foi editada a Lei Complementar 140. Tal Lei Complementar mantém o critério da Resolução 237/1997, atribuindo à União a competência para licenciar os empreendimentos ou atividades “localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva” (art. 7º, XIV, “b”). Aliás, o parágrafo único do seu art. 7º estabelece ainda que o licenciamento dos empreendimentos, “cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira, será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento”.<sup>79</sup>

Como se pode perceber, o ato do Poder Executivo regulamentará as hipóteses em que o IBAMA será competente para o licenciamento de portos. Contudo, destaque-se que órgão ambiental federal continua competente para promover o licenciamento ambiental de atividades “localizadas ou desenvolvidas no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva”.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> A citada Comissão Tripartite será formada paritariamente por membros dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos (art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 140/2011).

<sup>80</sup> Vale destacar que, nos termos da Lei Complementar 140/2011, aos estados compete “promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, com ressalvas ao disposto nos arts. 7º e 9º” (art. 8º, XIV). Ainda, o art. 9º, XIV, prevê que, respeitadas as competências dos demais entes federativos, aos municípios compete promover o licenciamento ambiental que: (a) causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local (conforme tipologia definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente), considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, e (b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

No que se refere aos prazos para análise do licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA 237/1997 dispõe que poderão ser diferenciados de acordo com cada categoria de licença ambiental. Contudo, estabelece o limite máximo de seis meses a contar do protocolo do requerimento de cada modalidade de licença ambiental (licença prévia, licença de instalação e licença de operação) para seu deferimento ou indeferimento pelo órgão ambiental. Nos casos em que a legislação determinar a realização de EIA/RIMA e/ou audiência pública, o prazo máximo de análise da licença prévia é estendido para 12 meses (Tabela 4).

**Tabela 4 – Prazos máximos para o licenciamento ambiental**

| Prazos para Licenciamento Ambiental |                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Licença Prévia</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 12 (doze) meses, se houver a necessidade de EIA/RIMA e/ou audiência pública.</li> <li>▪ 6 (seis) meses, nas demais hipóteses.</li> </ul> |
| <b>Licença de Instalação</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 6 (seis) meses.</li> </ul>                                                                                                               |
| <b>Licença de Operação</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 6 (seis) meses.</li> </ul>                                                                                                               |

Por fim, deve ser destacado que a Lei Complementar 140/2011 estabelece que os órgãos licenciadores deverão observar os prazos estabelecidos para a tramitação dos processos de licenciamento ambiental (art. 14, *caput*). Ademais, dispõe que as exigências de complementação deverão ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos (art. 14, § 1º). Note-se que essa comunicação de uma só vez é uma novidade em relação à Resolução CONAMA 237/1997. Também é novidade a previsão do art. 14, § 3º, da Lei Complementar, o qual prevê que o decurso do prazo sem a emissão da licença “não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra”, mas instaura a competência supletiva prevista no art. 15.<sup>81</sup> Ou seja, isso significa que se a licença não for emitida dentro do prazo pelo Município (quando se tratar de sua competência para licenciar), o órgão estadual poderá emitir a respectiva licença. De igual modo, se o órgão estadual não se pronunciar no prazo (na sua esfera de competência), igualmente, o ente federal poderá emitir a licença. O contrário não é possível, isto é, o Município não pode atuar supletivamente em relação à eventual omissão estadual e o Estado em relação à eventual omissão do ente federal.

<sup>81</sup> “Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no município, o estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação;

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no estado e no município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos”.

Ressalte-se que a Resolução 237/1997 também previa a competência supletiva em caso de não cumprimento dos prazos (art. 16). A diferença em relação à Lei Complementar reside na previsão desta de que o decurso do prazo não implica emissão da licença ambiental.

## 2.2.4 Análise de Aspectos Críticos

Após o detalhamento do regime jurídico do setor portuário (acima resumido), foi feita uma análise crítica a seu respeito, com base na doutrina e jurisprudência, bem como nas informações colhidas nas inúmeras entrevistas realizadas ao longo do estudo.

Foram identificados diversos aspectos do marco regulatório que devem ser aprimorados para proporcionar o desenvolvimento do setor, divididos em oito grupos:

- Aspectos gerais sobre o marco regulatório do setor portuário;
- Portos organizados;
- Arrendamentos portuários;
- Terminais privativos de uso exclusivo e misto;
- Trabalho portuário;
- Licenciamento ambiental portuário;
- Portos secos;
- Hidrovias.

### Aspectos gerais sobre o marco regulatório do setor portuário

Os principais aspectos gerais sobre o marco regulatório que dificultam o rápido desenvolvimento do setor portuário consistem na falta de total clareza e consistência de alguns tópicos/trechos da Lei dos Portos (incluindo suas alterações incorporadas ao longo das décadas), a profusão de instrumentos infralegais que disciplinam temas que deveriam ser tratados em lei e a assimetria regulatória entre as diversas espécies de instalações portuárias.

A Lei 8.630/1993 surgiu num momento importante para o setor portuário, promovendo mudanças relevantes em relação ao regime anterior. Contudo, talvez porque a preocupação do legislador à época fosse o de trazer a iniciativa privada para a operação dos portos organizados, diversos conceitos atualmente carecem de maior clareza ou ajustes para que se adequem à realidade atual do mercado.

Em primeiro lugar, não há clareza quanto à diferença entre “porto organizado” e as demais instalações portuárias. O conceito de porto organizado remete, em certa medida, a um círculo: porto organizado é aquele administrado pela autoridade portuária; já a autoridade portuária é aquela que administra o porto organizado. Apenas por meio de um esforço de interpretação é que se mostra possível diferenciar as figuras.

Outro ponto consiste na ausência de delimitação quanto às atividades portuárias consideradas como serviços públicos e àquelas que não são. Isso gerou, em última análise, a discussão atualmente existente entre terminais públicos e privativos. Frise-se que, se a Lei dos Portos tivesse sido direta a esse respeito, seria possível questionar a constitucionalidade da delimitação por ela realizada, porém, a atuação dos órgãos e entes administrativos não seria contestada. Ou seja, se a lei tivesse deixado claro que é possível a movimentação preponderante ou não de carga de terceiros em terminais privativos, seria possível arguir a constitucionalidade da lei. Porém, as autorizações emitidas pela ANTAQ não poderiam ser objeto de questionamento.

A falta de clareza quanto à natureza das atividades portuárias exercidas em diferentes tipos de instalações (serviço público ou atividade econômica) deriva, em grande parte, da utilização de instrumentos pouco adequados para a delegação de serviços públicos e de liberação para o exercício de atividades privadas.

Tradicionalmente, o instituto da *autorização* é visto como um ato discricionário que libera um particular para exercer uma atividade privada, não havendo processo licitatório nem prazo definido. No setor portuário, entretanto, a *autorização* é utilizada para o caso de instalações que

prestam, na prática, serviços a terceiros (o que, em uma determinada concepção, pode ser caracterizado como serviço público), como é o caso de ETCs e IP4s e, em alguma medida, de terminais de uso privativo misto. A delegação da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada deveria ser feita apenas mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação pública (art. 175 da Constituição).

Por outro lado, em relação à autorização portuária, uma nova leitura da Lei dos Portos pode dar lugar a outra interpretação. Isso porque o seu art. 6º, *caput*, prevê que a autorização é uma *delegação*. Ou seja, pode-se defender que a atividade explorada em terminais privativos consiste em serviço público. Isso seria reforçado pelo fato de que a autorização (emitida de modo unilateral) é formalizada por meio de contrato de adesão<sup>82</sup>. A despeito de a figura do contrato de adesão não ser usual em direito público<sup>83</sup>, este formaliza a autorização e possui cláusulas bastante similares às dos contratos de arrendamento (inclusive possibilidade de reversão de bens).

A formalização das autorizações, por meio de contratos de adesão, representa mais uma inconsistência. Por ser ato “discricionário”, costuma-se dizer que a autorização, como regra, também é *precária*, na medida em que admite a revogação a qualquer tempo *sem direito à indenização*<sup>84</sup>. Entretanto, é possível dizer que, sendo contrato, não há que se falar em precariedade, isto é, revogação *sem possibilidade de indenização*. “Contrato” e “precariedade” são ideias, em última análise, opostas. A doutrina brasileira mais recente já admite a autorização tanto *vinculada* como *discricionária*, a depender de como a lei dispuser<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> Alexandre Santos de Aragão (*Direito dos serviços públicos*, p. 728) escreve que, nas situações de delegação de serviço público, pode haver “autorizações” contratuais. Nesses casos, havendo traços de que a atividade é de titularidade estatal (sendo, pois, serviço público), a sua delegação será contratual. Nas suas palavras, “o importante é identificar a atividade regulada: se serviço público, o consentimento da Administração Pública será concessão ou permissão; se atividade privada, será autorização. Não é pelo fato de a lei ou o regulamento se referir nominalmente a ‘autorização’ que, como em um passe de mágica, a atividade deixa de ser serviço público (ou monopólio público) para ser uma atividade privada. Se o regime jurídico da atividade indicar os traços da titularidade estatal, o instrumento que legitima a sua prestação por particulares terá necessariamente natureza contratual. É a natureza estatal ou privada do serviço que determina a forma, e não vice-versa”.

<sup>83</sup> Tal instituto foi criado no direito privado com o propósito de atingir fins específicos (proteção da parte hipossuficiente da relação de consumo, ou seja, da parte mais frágil). Ao comentar o art. 40 da Lei de Concessões (que disciplina a permissão, a qual é formalizada por meio de contrato de adesão), Marçal Justen Filho critica a inclusão dessa modalidade de contrato, afirmando ser ela inútil. “Esse instituto foi desenvolvido como pressuposto para amenizar o regime jurídico do contrato tradicional. Quando se configura contrato de adesão, afasta-se o postulado da obrigatoriedade das convenções. A parte mais fraca pode pleitear a dispensa do cumprimento de certas obrigações, alegando, *v.g.*, sua excessiva onerosidade. O contrato pode ser revogado por iniciativa unilateral do consumidor, em certas condições. Afinal, as regras acerca de contrato de adesão destinam-se a mitigar os poderes jurídicos de quem o elaborou e é por ele beneficiado. Ora, nada disso se aplica à permissão” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 110-111).

<sup>84</sup> Nesse sentido, a autorização seria oposta à *licença*, que teria a mesma função que a autorização, com a diferença de que esta seria um ato administrativo vinculado. Justamente por ser vinculado, não há que se falar em revogação de licença (já que somente são revogáveis os atos discricionários). MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 439; MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, v. I, p. 560-561; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 164; MASAGÃO, Mário. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 152; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 357.

<sup>85</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 218 e ss.; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica. O regime*

Também vale mencionar, como exemplo de falta de consistência na utilização dos institutos de direito público, a autorização emitida para estados e municípios para a exploração de IP4, sendo que estes poderão conceder tal atividade para a iniciativa privada. Ora, nos termos do art. 241 da Constituição, a gestão associada de serviços públicos ocorre mediante convênios e consórcios públicos. A Lei dos Portos inovou ao prever a autorização como mecanismo de delegação para estados e municípios.

Em suma, não há consistência na utilização dos institutos jurídicos de direito administrativo na Lei dos Portos (e, por consequência, na legislação infralegal), o que traz confusão na sua aplicação. É possível que essa falta de consistência derive também da ausência de uma clareza conceitual quando da elaboração da Lei dos Portos.

Note-se que a ausência de clareza e as inconsistências da Lei dos Portos levam, em última análise, à insegurança jurídica. Com efeito, se os conceitos não são claros na lei, os diversos órgãos (administrativos e judiciais) podem aplicá-lo a partir de uma interpretação mais ou menos elástica, conforme seu entendimento. Em virtude disso, surge um grande espaço para a edição de normas infralegais destinadas a preencher, por vezes de modo ilegítimo, esse vazio legal.

O Decreto 6.620/2008, por exemplo, define carga própria e de terceiros, algo fundamental para a decisão da iniciativa privada em investir num terminal privativo. Dada a importância de tal matéria (pois define, em verdade, as possibilidades de atuação por meio de um terminal privativo de uso misto), deveria ser disciplinada por lei.

Há ainda outros exemplos. Pode-se citar o art. 26 da Resolução 1.660/2010 da ANTAQ, o qual, sem qualquer base em lei, traz um conceito de carga própria diverso quando o projeto for apoiado pela SUDAM, SUDENE e SUDECO<sup>86</sup>, desde que nas suas respectivas áreas de atuação. Ou ainda, o art. 31 da mesma Resolução, que cria um poder unilateral para a ANTAQ (sem base legal) de determinar a utilização, pelos operadores de terminais privativos, dos trabalhadores portuários registrados no OGMO, caso ela (ANTAQ) verifique a ocorrência de precarização de mão de obra ou potencial conflito concorrencial.

De igual modo, a regulação existente sobre terminais de turismo e ETC consta, basicamente, nas Resoluções da ANTAQ (Resolução 1.556/2009 e Resolução 1.555/2009, respectivamente), sendo que a Lei dos Portos praticamente nada dispõe sobre o tema.

Evidentemente que, sendo tais atos de natureza administrativa, há possibilidade de mudança das condições neles estipuladas de forma muito mais simples e rápida (quando se tem em vista o processo legislativo), o que também contribui para a insegurança jurídica à realização de investimentos privados.

Dentre os aspectos críticos gerais referentes ao marco regulatório do setor portuário convém citar ainda a assimetria regulatória entre as diferentes formas de exploração da atividade. Isto é, há regulações jurídicas distintas para situações de fato praticamente idênticas.

Isso porque, quando são comparados os regimes aplicáveis a portos organizados (a serem concedidos à iniciativa privada), terminais de uso público arrendados e terminais privativos de uso misto (notadamente aqueles que podem movimentar carga de terceiros sem qualquer obrigação de proporcionalidade ou prevalência de carga própria), há diferenças importantes.

---

*jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, p. 338; CÂMARA, Jacintho Arruda. *Autorizações administrativas vinculadas: o exemplo do setor de telecomunicações. Direito administrativo e seus novos paradigmas*. ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coords.) Belo Horizonte: Fórum, 2008; FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 330 e ss.

<sup>86</sup> Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente.

Desse modo, os eventuais concessionários de portos organizados e arrendatários não são proprietários dos imóveis em que realizam suas operações. Isso diminui sua autonomia na gestão da atividade, pois a cada investimento novo (na infra ou na superestrutura), faz-se necessário consultar a ANTAQ, o que incorre no aumento dos prazos transcorridos. O mesmo já não ocorre com os autorizatários de terminais privativos de uso misto, os quais são proprietários dos respectivos imóveis e possuem maior liberdade de atuação nesse aspecto.

De igual modo, o prazo de exploração é diverso. Enquanto nas concessões de portos e arrendamentos o prazo é de 25 (vinte e cinco) anos, prorrogáveis por igual período (art. 28 do Decreto 6.620/2008), as autorizações possuem o prazo certo de 50 anos (Anexo G da Resolução 1.660/2010).

Também se pode apontar que nos portos organizados há o CAP, o qual é responsável, por exemplo, por aprovar o regulamento do porto e homologar as tarifas portuárias, influenciando no grau de autonomia das autoridades portuárias. De igual modo, os operadores de terminais de uso público, embora não possuam um CAP em sua estrutura, serão obrigados, entre outros pontos, a seguir o regulamento do porto. Além disso, existe também a necessidade de utilização de mão de obra do OGMO para a realização das operações portuárias (as hipóteses em que tal utilização não é obrigatória são bastante específicas). Note-se que, no âmbito dos terminais privativos, esses aspectos não existem.

Dessa forma, sob o ponto de vista jurídico, há diferenças de regimes entre os terminais. Vale destacar que a relevância ou não dessa assimetria, sob o ponto de vista concorrencial, é problema de natureza econômica.

## Portos organizados

No que diz respeito especificamente ao regime jurídico dos portos organizados, há aspectos críticos associados à delegação a estados e municípios, ao arcabouço referente à concessão de portos à iniciativa privada e à competição intra e entre portos.

Primeiramente, no que diz respeito à descentralização de portos organizados a estados e municípios, possibilidade aberta pela Lei 9.277/1996 e posteriormente regulamentada pelo Decreto 2.184/1997, a decisão é totalmente discricionária, sem que se tenha estabelecido critérios objetivos. Tal omissão torna possível, por exemplo, que, no limite, um porto venha a ser delegado com base apenas em critérios político-partidários.

Além da discricionariedade quanto à decisão pela delegação de portos, também existe grande margem de reserva quanto à fixação do seu conteúdo. Com base na Lei 9.277/1996, é possível que a União simplesmente delegue a gestão dos portos para estados e municípios, isto é, simplesmente transfira o encargo. É evidente que, como é próprio da delegação, a União sempre terá o poder de controlar e, se for o caso, denunciar o convênio. Contudo, não existe qualquer norma legal que estabeleça maiores requisitos e, até mesmo, penalidades aos estados e municípios que descumprirem os seus termos.

Embora o Decreto 2.184/1997 estabeleça algumas cláusulas essenciais dos convênios, como a fixação de metas, conforme pesquisa realizada, tal medida não foi aplicada nos diversos convênios existentes<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> Ressalte-se que essa fixação de metas não implica na quebra do princípio constitucional da isonomia entre os entes federativos. Isso porque, sendo o serviço de titularidade da União, poderia ela, ao delegar, fixar metas a serem cumpridas pelo delegado. Haveria quebra da isonomia entre União, estados e municípios se aquela impusesse metas em relação aos serviços de titularidade destes. Exemplo: não poderia a União determinar metas aos municípios em relação ao serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros.

Como consequência, muitos convênios têm sido celebrados sem trazer uma clareza quanto aos papéis e responsabilidades na realização de investimentos importantes para os portos organizados. Não raro, autoridades portuárias estaduais e municipais deixam de realizar investimentos na esperança de que a União os faça, como, por exemplo, em dragagem.

É bem verdade que, nessa hipótese, pode-se argumentar que, havendo a delegação do porto organizado a estados e municípios, caberá a eles realizar todos os investimentos no porto. Essa interpretação toma como base as competências fixadas na Lei dos Portos à autoridade portuária. Porém, na prática, não existe essa clareza por parte de alguns dirigentes dos portos organizados “estaduais” e “municipais”, pois argumentam que o bem público é da União.

De igual modo, tais convênios nada estabelecem acerca da governança das autoridades portuárias estaduais ou municipais. Isso pode levar a uma politização exacerbada na escolha dos dirigentes dessas entidades, em prejuízo à eficiência na sua gestão e, por consequência, ao interesse público.

Note-se que esse problema de falta de clareza quanto a papéis, responsabilidades, metas e governança (notadamente em relação a investimentos) também pode ser averiguado no caso dos portos geridos por empresas estatais federais, uma vez que a legislação nada dispõe sobre o tema.

Outra possibilidade prevista para a gestão de portos organizados consiste em sua concessão à iniciativa privada. Entretanto, hoje há apenas um porto (Imbituba) sob tal regime, concedido há mais de 60 anos, sob leis e regras não mais vigentes. As normas atuais não são transparentes e consistentes, o que dificulta a concessão de outros portos.

Por exemplo, apesar de o art. 9º, § 3º, da Lei dos Portos prescrever que a autoridade portuária já é pré-qualificada como operadora portuária, existem posicionamentos no sentido de que a autoridade portuária não poderia operar. Afinal, poder-se-ia dizer que o objetivo da Lei dos Portos teria sido justamente a privatização da operação portuária. Se esse entendimento prevalecer, isso significa que, feita uma concessão de portos para a iniciativa privada, a autoridade portuária não poderia operar as cargas diretamente, tendo, necessariamente, que arrendar os terminais.

Além disso, principalmente se defendida a posição de que a autoridade portuária pode operar, pode-se questionar a utilidade de haver CAP e OGMO em portos organizados que são, em última análise, operados por um único agente. Ou ainda, em portos organizados formados por apenas um terminal (tal como provavelmente ocorrerá no Porto Novo de Manaus).

Também se pode apontar que o processo para a concessão de portos não está claro, em especial, na apresentação dos estudos pela iniciativa privada, nos termos admitidos pelo art. 21 da Lei de Concessões. Isso tem sido apontado como um fato que inibe a sua apresentação pelos particulares, notadamente em relação aos critérios para a indenização pelos estudos realizados, bem como para o pagamento do valor do imóvel no qual seria realizado o investimento<sup>88</sup>.

Por último, em matéria de concorrência entre portos organizados, verifica-se a inexistência de qualquer diretriz na Lei dos Portos acerca do tema. É possível, por exemplo, questionar se, na hipótese de concessão de portos para a iniciativa privada, a autoridade portuária (e também operadora) estará obrigada ou não a arrendar os terminais, admitindo uma concorrência em porto por ela administrado (e, em relação ao qual, está assumindo riscos, como é natural numa concessão). O mesmo se passa quando a concorrência ocorre entre terminais dentro do mesmo

<sup>88</sup> Outro ponto que não estimula a iniciativa privada diz respeito à tarifa a ser cobrada dos usuários. Isto porque, nos termos da Lei dos Portos, compete à Administração do Porto fixar os valores referentes à tarifa portuária (art. 33, IV). Por outro lado, a mesma lei prevê que o CAP deverá homologar tais tarifas (art. 30). Ainda, a Lei 10.233/2001 estabelece caber à ANTAQ aprovar as propostas de revisão e de reajuste de tarifas encaminhadas pelas Administrações Portuárias, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda.

Assim, a dupla aprovação das tarifas resulta num fator que pode desestimular a iniciativa privada em participar de eventuais licitações para a concessão de portos organizados.

porto organizado. Há apenas normas bastante genéricas. Dessa forma, na Lei dos Portos, apenas se atribui à autoridade portuária a competência para zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência (art. 30, § 1º, VI), o que é reforçado pelo art. 76, III, da Resolução ANTAQ 2.240/2011. Enfim, questões concorrenciais não são disciplinadas pela lei portuária.

## Arrendamentos portuários

O marco regulatório que disciplina os arrendamentos portuários apresenta alguns problemas, principalmente a falta de clareza de alguns aspectos e normas não aplicadas de forma adequada ou incoerentes.

Em primeiro lugar, existe falta de clareza nos contratos de arrendamento quanto às regras para reequilíbrio econômico-financeiro e para a realização de investimentos. No primeiro caso, tanto a Lei dos Portos, que estipula, em seu art. 4º, § 4º, as normas a serem aplicadas em relação aos contratos de arrendamento, quanto a Resolução 2.240/2011, que especifica o conteúdo dos contratos de arrendamento, transferem à autoridade portuária a incumbência de fixar tais critérios nos contratos (arts. 12, X, e 23, II).<sup>89</sup> No segundo caso, mesmo investimentos que tipicamente deveriam ser realizados pelas autoridades portuárias acabam por ter de ser feitos pelos arrendatários, como é o caso da dragagem de áreas próximas aos berços de atracação.

Segundo, há normas que disciplinam os arrendamentos que não são aplicadas adequadamente na prática. Por exemplo, embora a revogada Resolução 55/2002 estipulasse a necessidade de fixação, no contrato de arrendamento, de regras objetivas para a sua prorrogação (a vigente Resolução 2.240/2011 não traz igual disposição), o que se verificou é que grande parte dos contratos não traz qualquer regramento acerca do tema. Pode-se mencionar também que, embora os arrendatários possam contratar trabalhadores portuários por prazo indeterminado, no regime CLT<sup>90</sup>, não raro eles sofrem pressões político-sociais para utilizar o trabalhador portuário avulso. Isso leva, em geral, a um aumento no seu custo e prejudica a eficiência na gestão dos terminais.

Ainda com relação às normas que regem os arrendamentos, existem críticas quanto ao critério de julgamento nos processos licitatórios. Isso porque o critério utilizado sempre envolve a “maior oferta” (conforme o art. 13, VI, “a”, da revogada Resolução 55/2002, que vigorou até outubro de 2011), o qual, afirmam diversos agentes, tem prejudicado o setor. Os usuários argumentam que o valor pago pelo arrendatário à autoridade portuária leva a um aumento no valor cobrado pelo operador na prestação dos serviços portuários, diminuindo a competitividade do comércio exterior do País. Ademais, sob o ponto de vista eminentemente jurídico, há quem defenda que o critério da maior oferta, sem uma justificativa adequada, seria um fator ofensivo ao princípio da modicidade tarifária, na medida em que contribui desnecessariamente para onerar o valor dos preços cobrados pelos arrendatários<sup>91</sup>. Ressalte-se que tal crítica não ficaria restrita ao setor portuário, mas atingiria

<sup>89</sup> Vale destacar que a Resolução 2.240/2011 dispôs ainda que a ANTAQ editará regulamento sobre os procedimentos a serem adotados visando à preservação do equilíbrio econômico-financeiro (art. 26).

<sup>90</sup> Desde que seja dada preferência ao trabalhador registrado no OGMO. O operador somente poderá utilizar trabalhador não registrado no OGMO se, após ter dado a oportunidade de os trabalhadores registrados, nenhum desses ter interesse ou não preencher os requisitos fixados de modo objetivo pelo operador.

<sup>91</sup> É o caso de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de direito administrativo*, p. 725), para quem o “serviço público, por definição, existe para satisfazer necessidades públicas e não para proporcionar ganhos ao estado”. E o autor completa afirmando que o serviço público não é um modo de captação de recursos para o Poder Público, o qual tem que sustentar suas funções por meio dos tributos por ele cobrados. “Atribuir peso importante à maior oferta de candidato à prestação de serviço público é contribuir para que este ofereça *tarifa maior*, embutindo nela o custo em que terá de arcar com sua oferta, o que é a antítese do desejável”. Mas, apesar disso, o próprio autor ressalta situações em que tal critério poderá ser o admitido e justificado: “é o caso de rádio e de televisão, em que o serviço é custeado e remunerado por anúncios publicitários. Nesta hipótese, como não entra em pauta o tema *tarifa* e como o Poder Público irá proporcionar ao

também a concessão de outros serviços públicos (como alguns casos de concessão de rodovias, por exemplo).

Cabe destacar ainda algumas inconsistências da normatização infralegal dos arrendamentos portuários em relação à legislação geral. Por exemplo, os arrendamentos, embora se tratem de uma verdadeira (sub)concessão de serviço público, não têm sido sujeitos a diversas normas existentes na Lei 8.987/1995, havendo uma regulação própria por meio da revogada Resolução 55/2002 da ANTAQ e, agora, pela Resolução 2.240/2011. Talvez o melhor exemplo consista nas regras de extinção do contrato, em especial da inexistência (tanto na Resolução 55/2002 como na Resolução 2.240/2011) da figura da encampação, que consiste na extinção unilateral, por conveniência administrativa, a qual deverá ser precedida de indenização e autorização legislativa. Aliás, a Resolução 2.240/2011, sem qualquer fundamento legal, afastou o termo “caducidade”, presente na Lei de Concessões, utilizando a expressão “rescisão administrativa”. Há ainda, na Resolução 2.240/2011, a criação da figura do contrato de uso temporário de instalações portuárias, sem licitação, mas apenas “processo simplificado”.

Ainda em relação à falta de coerência entre normas infralegais e a legislação geral, pode-se fazer menção à Nota Técnica 17/2007 (alterada pela Nota Técnica 25/2009) da ANTAQ, que limitou a TIR<sup>92</sup> dos arrendamentos em 8,3% - todo o valor que exceda tal retorno deve ser revertido à respectiva autoridade portuária<sup>93</sup>. Essa determinação da ANTAQ - de legalidade duvidosa, na medida em que não existe previsão legal a respeito - é apontada nas entrevistas como um fator que desestimula investimentos no setor portuário.

### Terminais privativos de uso exclusivo e misto

Além das questões já discutidas no item “Aspectos legais gerais sobre o marco regulatório do setor portuário”, às leis e normas que regem os terminais privativos de uso misto se associam outros aspectos críticos, notadamente quando se tem em vista aqueles terminais que obtiveram autorizações antes da Resolução 517/2005, do Decreto 6.620/2008 e da Resolução ANTAQ 1.660/2010.

---

concessionário que ganhe dinheiro com o serviço (eventualmente até fortunas) é razoável que o faça retribuir por isto, sem estar incorrendo em atitude contraditória e maculada de desvio de poder”.

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 140 e 141) afirma que “(...) esse valor [o de maior oferta nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão], em vez de ser pago pelo vencedor da licitação ao término do procedimento, acaba sendo estipulado para pagamento em todo o decorrer do contrato, onerando, certamente, o valor da tarifa. Na realidade, o ônus de pagamento vem a incidir, não sobre a empresa concessionária, mas sobre o usuário do serviço público”.

Contudo, deve ser mencionado que não são todos os autores que apontam para a inconstitucionalidade do tipo de licitação de maior oferta.

<sup>92</sup> Taxa Interna de Retorno.

<sup>93</sup> Para a determinação do valor mínimo de arrendamento foi adotado o modelo regulatório da Taxa de Retorno com a utilização do Custo Médio Ponderado de Capital, do inglês *Weighted Average Cost of Capital* (“WACC”). Determina-se com o modelo a remuneração dos investidores e por consequência, a remuneração das Autoridades Portuárias (Valor de Arrendamento) (item 3 da Nota Técnica 25/2009).

Vale destacar, ainda, que a Nota Técnica 17/2007 é obrigatória para a estruturação dos arrendamentos por força da Resolução ANTAQ 1.642/2010, que instituiu o sistema informatizado, obrigatório para elaboração e apresentação de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica - EVTE relativos a projetos de arrendamento de áreas e instalações portuárias.

Assim, há autorizatários que possuem um regime diferenciado em relação àqueles que obtiveram autorizações pós-Resolução 517/2005 e Decreto 6.620/2008. Não se está aqui entrando no mérito se aquelas autorizações foram obtidas legitimamente ou não. O ponto em destaque reside na diversidade de regimes para a operação de terminais com a mesma finalidade.

Essa questão se relaciona com os conceitos de carga própria e terceiros, alterados por tais atos normativos. As constantes modificações nos conceitos de carga própria e carga de terceiros têm levado insegurança ao setor. Por exemplo, a Resolução 1.660/2010 introduziu, por meio do seu art. 2º, IV, elementos novos à definição de carga própria (inexistentes no Decreto 6.620/2008), quais sejam, a noção de “grupo econômico” e “consórcio de empresas”.

De igual modo, há situações idênticas com tratamentos jurídicos diversos. É o caso do art. 58 da Lei 9.478/1997, o qual admite que qualquer interessado venha a utilizar terminais privativos para a movimentação de petróleo e gás natural, inexistindo obrigação de que essa operação seja subsidiária e eventual (art. 2º, § 3º, da Resolução 1.660/2010). Ainda, serão consideradas cargas próprias aquelas vinculadas a projetos apoiados, na sua respectiva área de atuação, pela SUDAM, SUDENE e SUDECO.

Também se pode apontar a ausência de consistência no fato de que, embora a operação de terminal privativo (de uso exclusivo ou misto) seja normalmente reputada como atividade econômica (de titularidade privada, portanto), há obrigações típicas de serviço público criadas pela Resolução 1.660/2010, como prestar os serviços portuários de modo isonômico, não discriminatório, e com preços módicos (art. 14, XXI). Igualmente, o contrato de adesão possui prazo fixado de 50 anos (Anexo G da Resolução 1.660/2010), o que não é típico de autorizações para a realização de atividades econômicas.

## Trabalho portuário

Há diversos aspectos de cunho regulatório (quer seja em sua estrutura, quer em sua aplicação prática), que dificultam a gestão eficiente da mão de obra portuária. Tais problemas vinculam-se principalmente ao trabalho avulso e à qualificação da mão de obra.

Uma das principais inovações na Lei dos Portos consistiu na criação do OGMO, entidade constituída pelos operadores portuários, responsável pela seleção do trabalho portuário. Com isso, quebrou-se o monopólio dos sindicatos na gestão da mão de obra portuária.

Essa medida se mostra, em tese, bastante interessante, uma vez que o trabalhador portuário avulso não possui vínculo empregatício com o operador. Dessa forma, poderia haver uma otimização dos seus custos com pessoal, na medida em que os trabalhadores podem ser solicitados junto ao OGMO apenas conforme demanda<sup>94</sup>.

Apesar dessa possível vantagem, na prática, o trabalho portuário avulso tem representado aumento dos custos da operação portuária. Costuma-se apontar que os ternos (cuja composição é objeto de negociação coletiva com os sindicatos) são formados por mais trabalhadores do que o necessário para executar a operação, havendo casos, inclusive, de operações idênticas realizadas por números diferentes de trabalhadores avulsos em portos distintos.

Aliás, nas entrevistas realizadas ao longo da execução do estudo foram apontados casos nos quais há trabalhadores que se apresentam nos terminais, mas, por não terem a qualificação necessária, os operadores optam por não utilizá-los na prática.

Justamente em razão disso, há operadores portuários que estão contratando trabalhadores por prazo indeterminado, vinculando-os em seus quadros. Mesmo com o vínculo empregatício, há

<sup>94</sup> O que se apresenta como uma interessante possibilidade aos terminais, já que as funções exercidas pelos trabalhadores avulsos se vinculam à atracação de navios, que apresenta grande variabilidade.

relatos de que, nesses casos, mesmo com o operador pagando um valor maior ao trabalhador do que se ele fosse avulso, o custo com mão de obra portuária diminuiu. Isso ocorre, basicamente, porque o trabalhador contratado exerce várias funções, permitindo ao operador gerir melhor sua mão de obra.

Ressalte-se ainda que nem todos os operadores obtêm êxito em contratar por prazo indeterminado. Isso porque, conforme já supracitado, eles acabam sofrendo grandes pressões políticas e sociais para utilizar o trabalhador portuário avulso. Afinal, a contratação por prazo indeterminado, se realizada por todos os operadores portuários de um porto organizado, poderia gerar um problema social sério ao desempregar os TPAs que não fossem vinculados aos quadros dos operadores portuários.

Outro problema apontado consiste na baixa frequência na realização de cursos de treinamento, tornando mais difícil a implantação da multifuncionalidade no trabalho portuário. Costuma-se apontar que a Marinha do Brasil – que administra o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional (FDEPM) – não tem liberado os recursos no momento adequado e com a frequência desejada para a realização de esforços de qualificação da mão de obra.

Ademais, vale destacar que esse recurso é repassado ao OGMO por meio de convênio. Contudo, não raro, esse convênio não é realizado, tendo em vista que parte dos OGMOs se encontra com dívidas trabalhistas e previdenciárias. Vale lembrar que o OGMO é solidário com o operador portuário no pagamento do TPA, isto é, este último poderá demandar judicialmente tanto um como o outro. Como regra, o trabalhador aciona o OGMO, o qual vê suas receitas bloqueadas pelo Poder Judiciário para pagamento dos trabalhadores.

Como a Justiça do Trabalho, conforme apontado nas entrevistas, não diferencia o tipo de receita obtida pelo OGMO (se vinculada a determinado fim ou não), ele acaba por não ter condições de celebrar o referido convênio, dificultando a aplicação dos recursos. Nesses casos, o que acaba ocorrendo é que os órgãos de execução<sup>95</sup> tornam-se os responsáveis pela realização do curso para os trabalhadores portuários, responsabilizando-se, inclusive, pelos custos incorridos, tal qual previsto na Portaria 61/2008 da Diretoria de Portos e Costas (DPC)<sup>96</sup>.

O último problema apontado se relaciona ao art. 5º da Lei 9.719/1998, que dispõe que a escalção do trabalhador portuário avulso, em sistema de rodízio, será feita pelo OGMO. Nas entrevistas, foi destacado que somente vários anos depois da vigência da lei, e graças à ajuda do Ministério Público do Trabalho, isso passou a ser observado de fato. Foi relatado também que alguns trabalhadores escalados não comparecem para trabalhar ou, ainda que compareçam, não executam efetivamente o serviço. Ora, o art. 6º da mesma lei prescreve que cabe ao operador portuário e ao Órgão Gestor de Mão de Obra verificar a presença no local de trabalho dos trabalhadores constantes da escala diária, somente fazendo jus à remuneração quem estiver em efetivo serviço.

## Licenciamento ambiental portuário

A análise da legislação aplicável ao licenciamento ambiental de portos apontou dois problemas principais: a falta de clareza nos critérios para indicar a competência (federal, estadual ou

<sup>95</sup> De acordo com a Portaria 612008 do DPC, órgãos de execução são aqueles competentes para controlar, apoiar, fiscalizar e prestar assessoria técnica aos OGMO que executam o Programa de Ensino Profissional Marítimo de Portuários (PREPOM-PORTUÁRIOS). São considerados OE: o Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar (CIABA), Capitania dos Portos (CP), Delegacias (DL) e Agência (Ag).

<sup>96</sup> A informação foi confirmada por meio de contato telefônico, com o responsável pelo Setor de Portarias do DPC.

municipal) sobre os processos<sup>97</sup> e a inobservância, por parte dos agentes responsáveis, dos prazos estipulados para o licenciamento de empreendimentos, atrasando a realização de investimentos no setor. Note-se ainda que o descumprimento dos prazos não tem levado a qualquer tipo de responsabilização dos agentes competentes<sup>98</sup>.

## Portos secos

A análise do marco regulatório aplicável aos portos secos apontou como principal problema ao seu desenvolvimento, a inexistência de regulamentação específica e a convivência de instalações sujeitas a diferentes regimes jurídicos, embora destinadas a um mesmo fim.

Embora a Lei 9.074/1995 tenha regulado os portos secos como serviço público, sujeitando-os ao regime de concessão ou permissão, precedidos de licitação, ainda falta uma regulamentação específica, que busque definir de forma clara os objetivos (como, por exemplo, as formas de competição e mecanismos de interação com as demais infraestruturas logísticas, entre outras) que tal atividade deve atingir e a forma como tais objetivos deverão ser concretizados, de maneira que se possa então afirmar que existe um efetivo “marco regulatório” aplicável ao setor.

Enquanto essa definição não ocorre e as discussões políticas em torno do melhor regime jurídico aplicável ao setor não são satisfatoriamente concluídas, permanecerá existindo um cenário muito amplo e incerto de regulamentação, marcado por alterações pontuais e muitas vezes conflitantes com as estruturas anteriores. É o que se observou, por exemplo, com a edição da Medida Provisória 320, de 24 de agosto de 2006, quando se tentou instituir um regime de direito privado aos portos secos, em contraposição ao regime de concessão ou permissão de serviço público então vigente. Não obstante a MP 320/2006 não tenha sido convertida em lei, ela permanece, por força da Constituição Federal e da falta de vontade política para regular as situações aperfeiçoadas durante a sua vigência, aplicável para alguns portos secos (denominados CLIAS) atualmente instalados no Brasil.

O resultado prático desse cenário é o que hoje se apresenta no setor: uma assimetria regulatória, que viabiliza a existência de portos secos que operam sob regimes jurídicos distintos entre si e que, por tal razão, acabam não satisfazendo de forma coordenada e planejada as reais necessidades logísticas do País.

## Hidroviias

O principal aspecto crítico associado ao marco regulatório das hidroviias consiste na inexistência de uma lei específica que discipline e sirva de base à regulamentação do setor. O surgimento de regras legais e específicas para o setor hidroviário poderia trazer a solução para alguns dos problemas atinentes. Um dos pontos que merece ser tutelado, por exemplo, é o de definição das responsabilidades relativas à construção, manutenção e operação de eclusas - especialmente nos empreendimentos hidrelétricos - favorecendo uma harmonização entre os interesses dos dois setores. De igual modo, a lei poderia disciplinar a outorga, pela ANA, do direito de uso para fins de navegação (problema apontado pelo TCU).

<sup>97</sup> Mesmo com a recente Lei Complementar 140/2011, a questão ainda não se resolveu definitivamente, pois, por força do art. 7º, parágrafo único, ainda se faz necessário ato do Poder Executivo para estabelecer definitivamente a competência para o licenciamento ambiental.

<sup>98</sup> Ressalte-se que esse atraso ora é imputável ao órgão ambiental, que não tem aprovado nos prazos previstos (seja por ausência de pessoal ou mera demora na análise mesmo), ora aos particulares que não realizam os estudos ambientais com a qualidade necessária para a sua aprovação. De todo modo, o fato é que, quando imputável à Administração, tal inobservância aos prazos não tem trazido qualquer consequência.

## 2.3 GESTÃO DO SETOR PORTUÁRIO E HIDROVIÁRIO: ANÁLISE DE PROCESSOS

No contexto deste capítulo, a gestão deve ser entendida como o conjunto de regras, procedimentos e ferramentas utilizados para o bom funcionamento dos portos. Nesse sentido, a análise da gestão foi feita pela análise dos processos pelos quais essa gestão se aplica.

Como se pode imaginar, o conjunto total de processos dentro do ambiente portuário e hidroviário é enorme. A análise exaustiva nesse caso não é benéfica para a definição de diretrizes para o desenvolvimento do setor, objetivo final desse trabalho. Desse modo, apenas os processos mais relevantes foram analisados, incluindo problemas endógenos aos próprios processos que fazem com que estes não sejam adequadamente desempenhados pelos órgãos atuantes. Foram considerados processos em três níveis hierárquicos:

- **Nível setorial** – processos de gestão setorial: processos associados à definição de normas, políticas e diretrizes que direcionam o desenvolvimento do setor, bem como as diretrizes de planejamento estratégico de transportes e do setor portuário e hidroviário. São também contemplados processos de gestão da infraestrutura sob a responsabilidade de agentes atuantes neste nível, além de outros processos que impactam o setor de forma mais ampla;
- **Nível da administração de portos e hidrovias** – processos de gestão de portos e hidrovias: processos executados com impacto local e, de certa forma, condicionados às definições do nível setorial. Este nível contempla atividades de planejamento e execução que visam, principalmente, a manutenção e ampliação da capacidade instalada;
- **Nível das instalações portuárias** – processos de gestão da operação portuária<sup>99</sup>: processos associados ao fluxo de informações que acompanha as cargas e navios.

Em cada nível são definidos macroprocessos, às vezes com similaridade no escopo. Os níveis hierárquicos e dimensões dos macroprocessos e processos correspondentes são mostrados na Figura 14, abaixo:

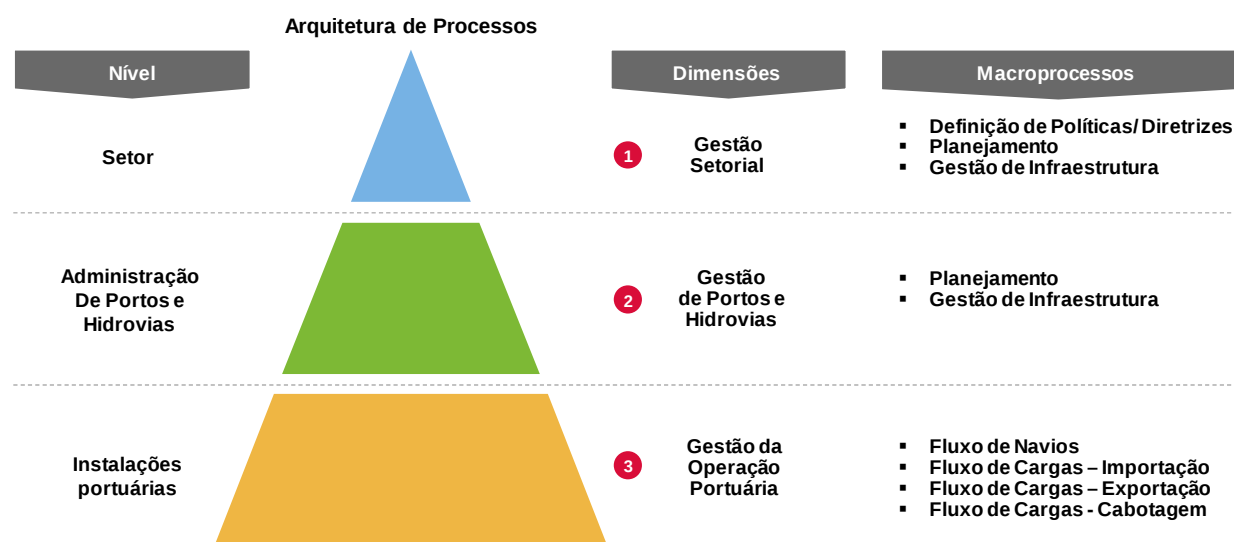


Figura 14 – Pirâmide de classificação dos processos

<sup>99</sup> Nesta dimensão foca-se apenas na atividade portuária, e não nas operações de navegação marítima e em hidrovias.

Neste item, os processos não são descritos detalhadamente nem tampouco se explicita a forma de análise conduzida em cada caso, o que é apresentado no relatório do Diagnóstico, em anexo a este estudo. Esses aspectos tornam-se detalhes quando o interesse do leitor deve recair, de fato, nos problemas associados aos processos críticos que atrapalham o desenvolvimento do setor, bem como quais as soluções que se propõem ou, melhor ainda, qual a nova estrutura gerencial que faz com que os problemas nem sequer existam.

Desse modo, nos itens 2.3.1 a 2.3.3 se faz a apresentação dos processos críticos que foram acessados, mapeados e avaliados. Os aspectos críticos ou problemas identificados são discutidos no item 2.3.4.

### 2.3.1 Gestão Setorial

No nível de gestão setorial, os processos foram abordados em três macroprocessos: definição de políticas/diretrizes; planejamento e gestão da infraestrutura.



**Figura 15 – Macroprocessos do nível de gestão setorial**

A seguir, cada dimensão classificada como macroprocesso é apresentada e os processos que foram avaliados dentro desse nível são citados, justificando-se a sua escolha sempre que oportuno.

#### Definição de políticas/diretrizes – nível setorial

A definição de políticas e diretrizes precede e norteia o planejamento setorial. Para que seja feito um planejamento de alto nível de qualidade, necessita-se, obviamente, de orientações indicativas adequadas, que virão na forma de leis, normas, políticas, etc.

A edição desses documentos, com exceção daqueles legais ou de alguns infralegais, é resultado de discussões e estudos conduzidos pelos agentes do governo e que ocorrem sem um processo formal. Dessa forma, apenas o processo de “Criação de Lei que Afeta o Setor Portuário/Hidroviário” (vide Figura 16) foi considerado de forma explícita. Esse processo é de especial importância para esse estudo que pretende orientar nova lei.

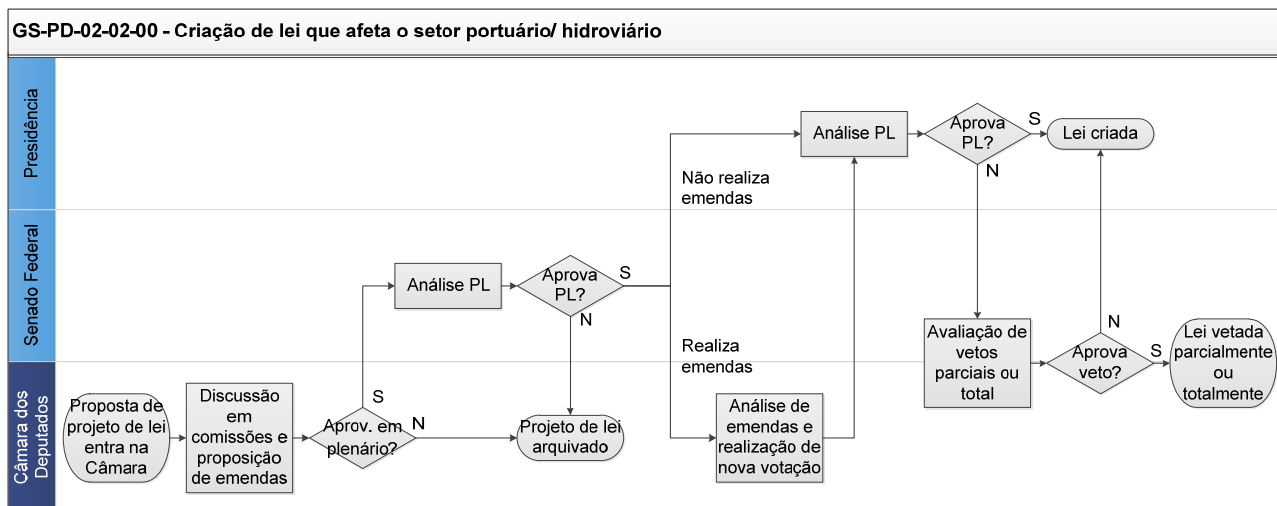


Figura 16 - Exemplo: fluxograma do processo de "criação de lei que afeta o setor portuário/hidroviário"<sup>100</sup>

### Planejamento – nível setorial

Os processos analisados neste macroprocesso referem-se à elaboração de instrumentos de planejamento tanto do setor de transportes em geral como do setor portuário e hidroviário, em particular.

O que se realiza atualmente em termos de planejamento é, principalmente:

- Setor de transportes, em geral: o principal documento é o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT), que teve até hoje duas versões publicadas, em 2007 e 2009<sup>101</sup>;
- Setor portuário: a Lei 10.233/2001 e o Decreto 4.391/2002 (substituído e ampliado, em relação aos portos marítimos, pelo Decreto 6.620/2008) previram a realização do Plano Geral de Outorgas dos portos marítimos (PGO), que deveria ser elaborado até meados de 2009 pela ANTAQ, sendo posteriormente apresentado à SEP<sup>102</sup>. Nenhum PGO foi até então aprovado em caráter definitivo. Adicionalmente a SEP iniciou, logo após a sua criação, um movimento para elaborar um plano estratégico para o setor, o que resultou no Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP);
- Setor hidroviário: segundo a lei mencionada acima e o Decreto 4.391/2002, um plano geral de outorgas para a infraestrutura portuária fluvial e lacustre, ou PGO hidroviário (PGOH) também deveria ser realizado. Este documento encontrava-se em elaboração e sua entrega estava prevista para o segundo semestre de 2011<sup>103</sup>. Existem ainda outras iniciativas, como a Política Nacional de Transporte Hidroviário (PNTH), divulgada pelo MT em dezembro de 2010, e o Plano Hidroviário Estratégico (PHE), contratado pelo MT por licitação e financiado pelo Banco Mundial, com entrega prevista para o final de 2012.

Além dos processos de elaboração dos documentos supramencionados, existem aqueles associados ao planejamento orçamentário e financeiro. Processos de planejamento consistentes devem contemplar ambas as vertentes, como o PNLT, que serve de base para a elaboração dos Planos Plurianuais, PPAs.

<sup>100</sup> Processo elaborado sob a perspectiva de que a iniciativa será do Poder Executivo.

<sup>101</sup> Uma nova versão está sendo atualmente elaborada.

<sup>102</sup> Segundo o Decreto 6.620/2008.

<sup>103</sup> Fonte: ANTAQ (18/02/2011). Até dezembro de 2011, o PGOH não havia ainda sido publicado.

Buscou-se avaliar, neste contexto, se existe uma efetiva integração entre todas estas iniciativas de planejamento, bem como a qualidade da normatização dos mesmos, entre outros aspectos. Foram analisados com maiores detalhes os seguintes processos:

- Elaboração do PNLT;
- Elaboração do PNLP;
- Elaboração do PGO;
- Aprovação do Orçamento da SEP;
- Aprovação do Orçamento da ANTAQ<sup>104</sup>.

### Gestão da infraestrutura – nível setorial

O macroprocesso de Gestão da Infraestrutura no nível setorial contempla os processos de criação e expansão da infraestrutura do setor, demandando ações diretas de órgãos que atuam em nível federal (ANTAQ, ministério competente, etc.). Tais processos devem ser realizados em linha com o planejamento setorial estabelecido.

Analisando esses processos, são abordados temas que se encontram na agenda dos agentes do setor, como as alternativas para enfrentar o suposto descompasso entre demanda e oferta de capacidade portuária. Busca-se, assim, identificar os entraves relacionados a fatores como baixa captação de recursos, complexidade dos processos em termos de número de etapas e órgãos envolvidos, estruturas de suporte, entre outros.

Com o objetivo de entender estes entraves, foram selecionados os seguintes processos para uma análise mais detalhada<sup>105</sup>:

- Concessão de Porto Organizado;
- Autorização de TUP (vide Figura 17 e Figura 18);
- Autorização de IP4;
- Autorização de ETC;
- Licitação de Porto Seco;
- Autorização de Expansão de TUP;
- Apuração de Infrações à Ordem Econômica.

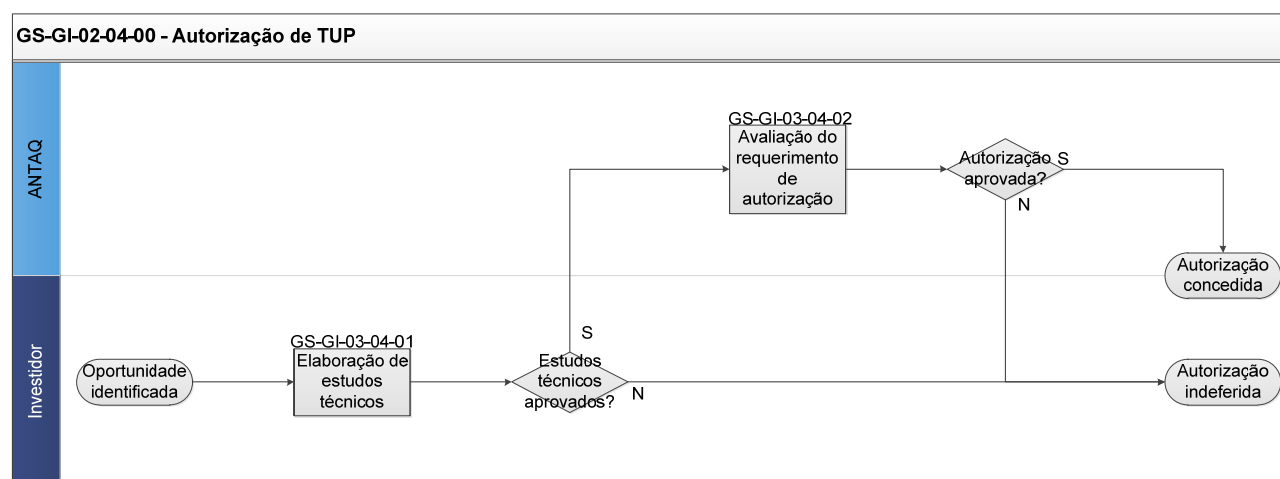
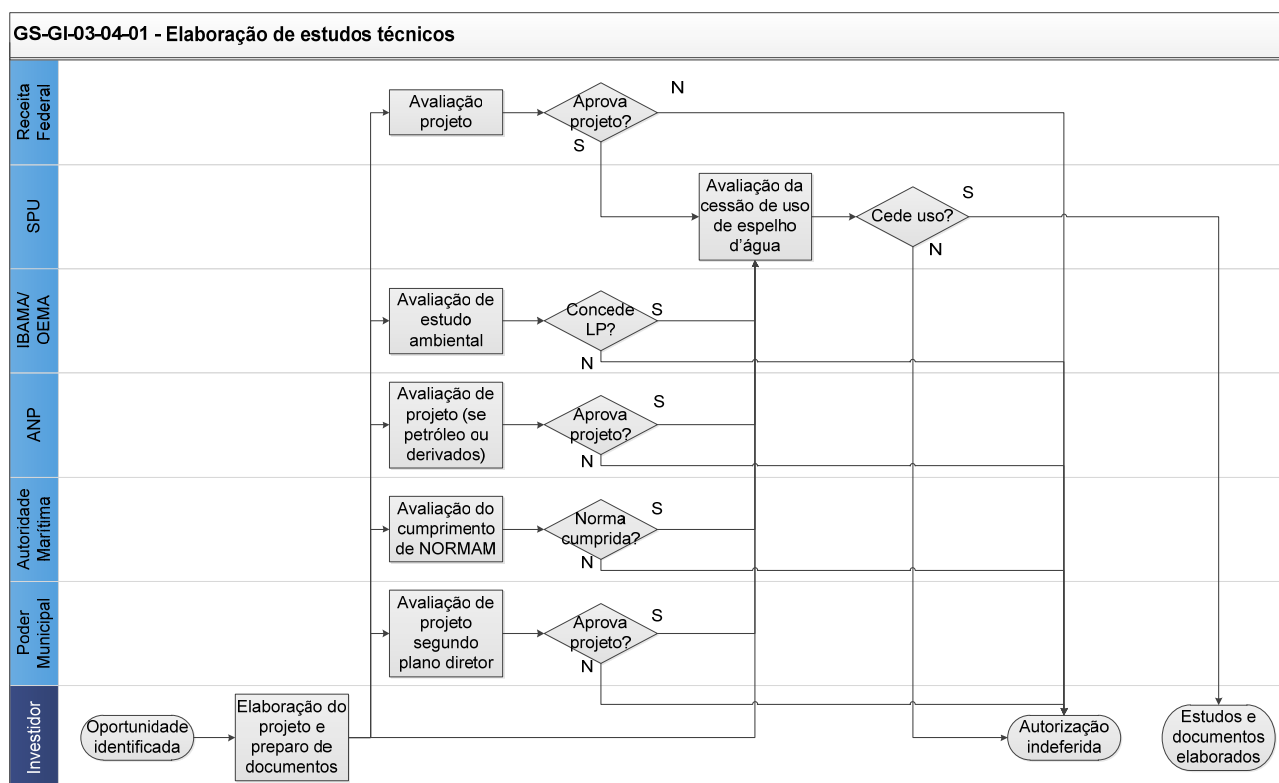


Figura 17 - Exemplo: fluxograma do processo de "autorização de TUP"

<sup>104</sup> Com um objetivo diferente dos demais processos: o de tentar apurar o grau de independência financeira da Agência.

<sup>105</sup> Os processos associados a obras em hidrovias são tratados na dimensão de Gestão de Portos e Hidrovias.



**Figura 18 - Exemplo: fluxograma do subprocesso de “elaboração de estudos técnicos”, parte do processo de "autorização de TUP"**

### 2.3.2 Gestão de Portos e Hidrovias

Neste nível os processos foram abordados em dois macroprocessos: Planejamento e Gestão da Infraestrutura.



**Figura 19 - Macroprocessos do nível de gestão portos e hidrovias**

#### Planejamento – nível da administração de portos e hidrovias

Os processos ora investigados referem-se à elaboração de instrumentos necessários à concretização da visão de futuro almejada pela AP e pelo restante da comunidade portuária.

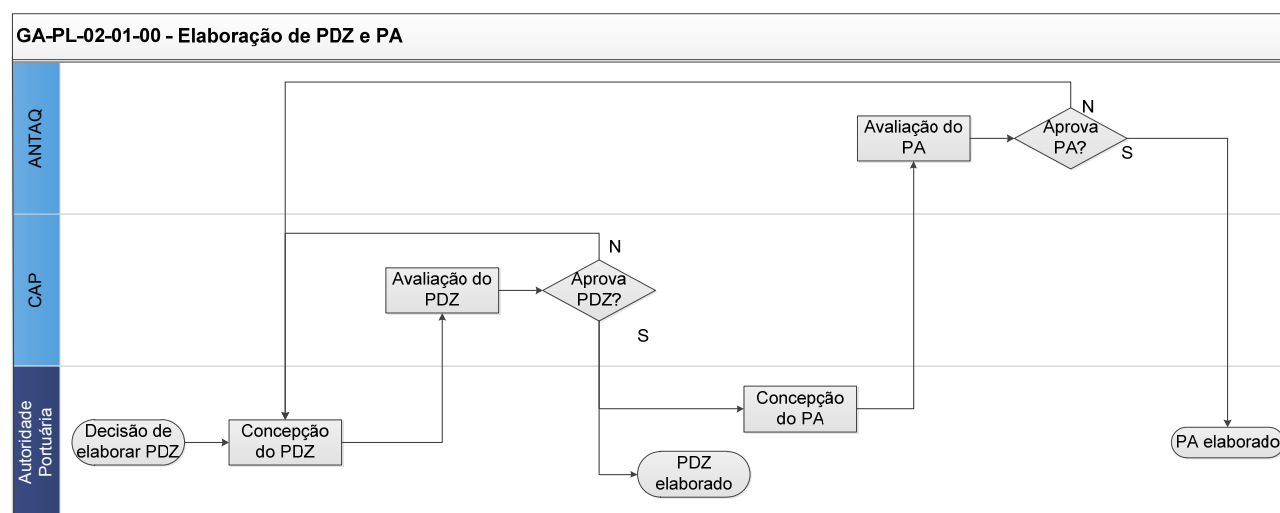
Conforme já mencionado, existem hoje diversas iniciativas de planejamento na área de transportes, em nível setorial. No que tange aos portos marítimos, este esforço deve contemplar os PDZs, elaborados pelas APs e aprovado pelos CAPs<sup>106</sup>, e os PAs. Para suportar as obras e iniciativas previstas, as APs devem se amparar em um planejamento financeiro que vislumbra como fontes receitas internas (tarifas e arrendamentos) e externas (governos e empréstimos bancários). As formas e entraves para a obtenção de recursos foram contempladas nestas análises.

<sup>106</sup> Observe-se que de 1975 a 1990, o papel da gestão e planejamento do setor portuário brasileiro coube à empresa pública Portobrás, de forma centralizada. Com sua extinção e com base na Lei dos Portos, o papel de planejamento foi descentralizado e transferido localmente às APs, pela elaboração dos PDZs.

Buscou-se avaliar, entre outros aspectos, se as APs possuem a autonomia, os recursos e as capacitações necessárias para realizar adequadamente as tarefas associadas a este tema, bem como o grau de integração com as iniciativas de planejamento em nível setorial.

Para se chegar aos principais aspectos críticos associados ao Planejamento, foram inicialmente mapeados e descritos cinco processos:

- Elaboração de PDZ e PA (vide Figura 20);
- Aprovação do Orçamento das APs;
- Aprovação do Orçamento das AHs;
- Definição de Tarifas Portuárias;
- Obtenção de Empréstimos Bancários.



**Figura 20 - Exemplo: fluxograma do processo de "elaboração de PDZ e PA"**

### Gestão da infraestrutura – nível da administração de portos e hidrovias

Neste macroprocesso são contemplados os processos referentes à gestão da infraestrutura dos portos marítimos e fluviais, TUPs e hidrovias, incluindo a execução de obras que visam à expansão da infraestrutura atual e, conseqüentemente, o aumento da capacidade de movimentação portuária e hidroviária.

Avaliando esses processos, busca-se identificar e avaliar fatores que afetem negativamente seu desempenho, envolvendo aspectos como a captação e disponibilidade de recursos dos agentes envolvidos, restrições de natureza regulatória, complexidade dos processos em termos de número de etapas e órgãos envolvidos, entre outros.

Ao todo, foram mapeados e descritos seis processos:

- Realização de obra de infraestrutura portuária terrestre e de acostagem;
- Realização de dragagem de aprofundamento;
- Realização de arrendamento;
- Renovação de contrato de arrendamento;
- Autorização de expansão de terminal arrendado;
- Realização de obra em hidrovias<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Note-se que, ao avaliar os entraves deste processo, avaliam-se também os entraves à implementação de novas hidrovias, caso em que o que se demanda em termos de investimento é uma série de intervenções em pontos diferentes dos rios.

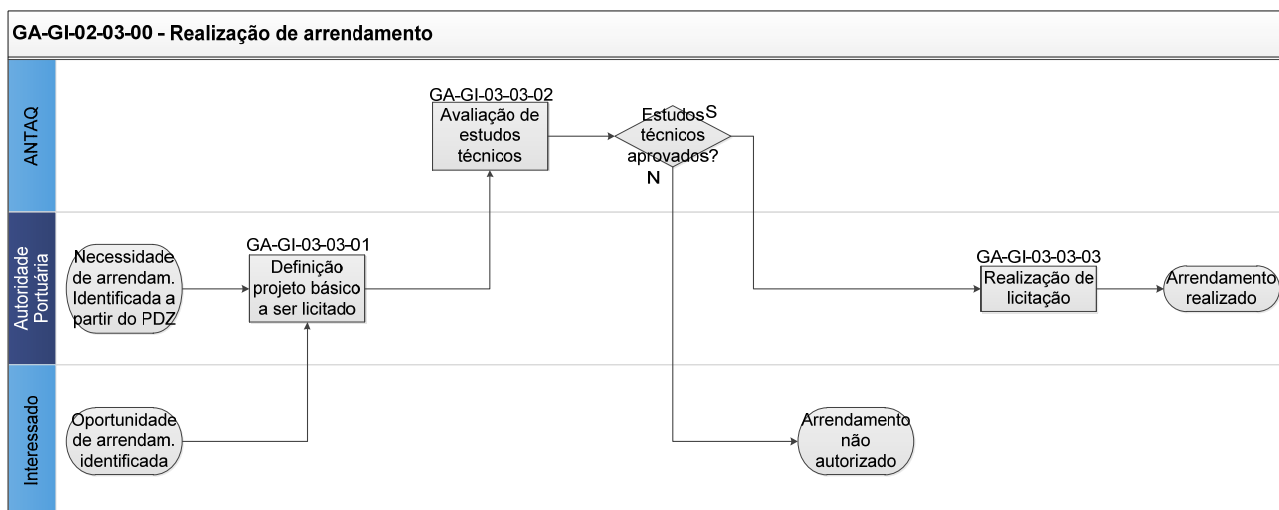


Figura 21 - Exemplo: fluxograma do processo de "realização de arrendamento"

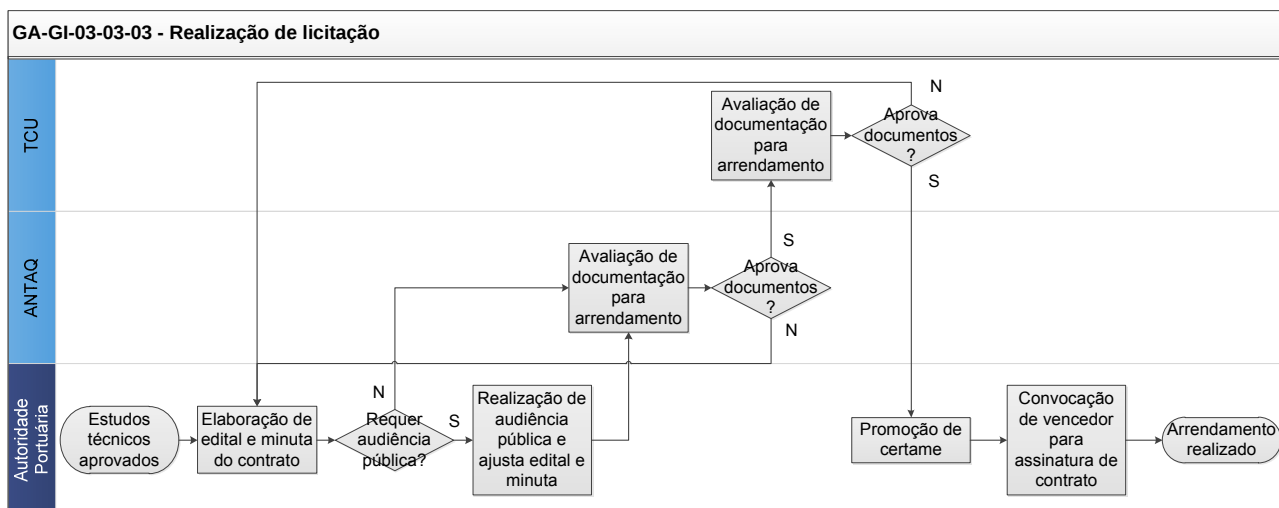


Figura 22 - Exemplo: fluxograma do subprocesso de "realização de licitação", parte do processo de "realização de arrendamento"

### 2.3.3 Gestão da Operação Portuária

Avalia-se neste item o desempenho da Gestão da Operação Portuária, por meio dos processos associados à geração e processamento de informações que acompanham os fluxos de navios e cargas no ambiente portuário.

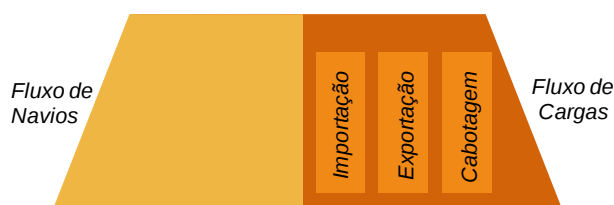


Figura 23 - Macroprocessos do nível de gestão da operação portuária

Como aponta estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2010), o excesso de burocracia nos mais diversos procedimentos legais associados ao comércio exterior de mercadorias configura um dos principais problemas de gestão.

Os piores procedimentos apontados pela CNI são justamente aqueles que ocorrem basicamente nos terminais e recintos alfandegados, portuários inclusive – registros de importação e exportação e procedimentos aduaneiros. São algumas das questões centrais das análises feitas nesta dimensão.

Neste nível os processos foram abordados em quatro macroprocessos: Fluxo de Navios, Fluxo de Cargas – Importação, Fluxo de Cargas – Exportação e Fluxo de Cargas – Cabotagem.

### Fluxo de navios

A gestão das operações dos navios nos portos e terminais tange diversos agentes, que buscam garantir segurança, competitividade e a manutenção dos interesses do comércio exterior e da cabotagem do país.

A adoção de sistemas de informação bem desenvolvidos e integrados impactam os processos ora avaliados. Neste sentido, a SEP tem empenhado esforços, por exemplo, no desenvolvimento do projeto Porto Sem Papel (PSP), que permitiria uma gestão racional de informações necessárias a diversos órgãos intervenientes por meio de um sistema de “janela única”<sup>108</sup>. A avaliação destas iniciativas, além da identificação de problemas nestes processos, é o foco deste item.

Outros aspectos, como a coordenação dos agentes intervenientes e o grau de recursos que possuem a disposição nas suas atividades operacionais, também são discutidos.

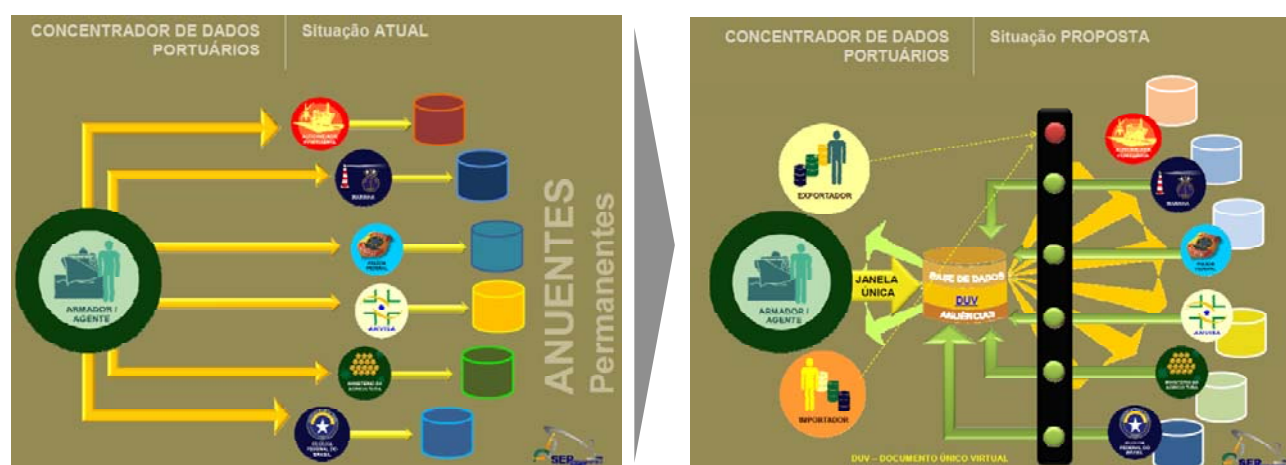


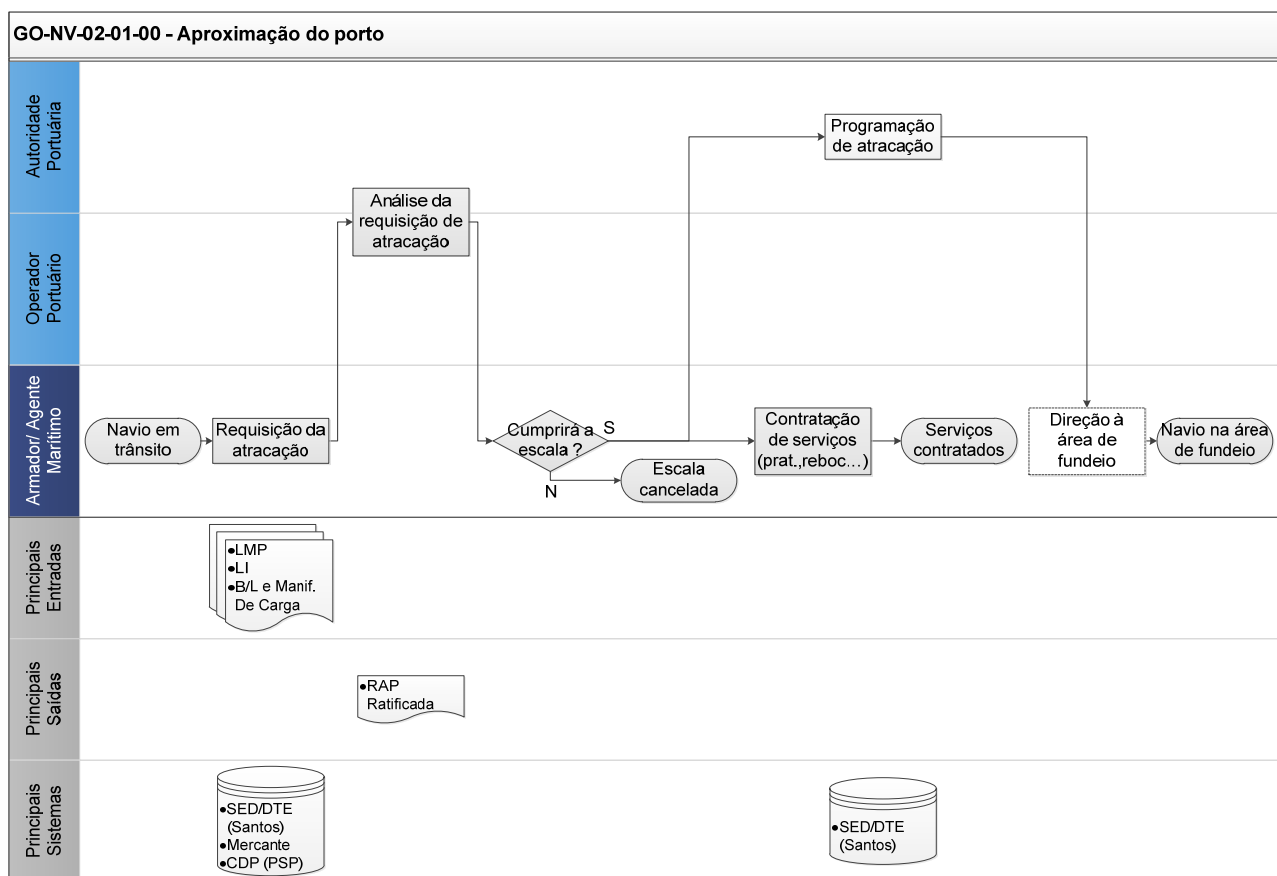
Figura 24 - Troca de informações antes e depois do PSP<sup>109</sup>

Para analisar estes aspectos foram mapeados três processos principais:

- Aproximação do porto;
- Pré-atracação;
- Embarque/desembarque.

<sup>108</sup> Espera-se, com a disseminação do PSP, maior integração dos órgãos envolvidos, redução no uso de papel, padronização e fim da duplicidade no fornecimento de informações, e a consequente redução dos custos e maior agilidade das anuências. Em novembro de 2011, o PSP já havia sido aplicado nos portos de Santos, Rio de Janeiro, Vitória, e estava em implantação em Salvador e Ilhéus.

<sup>109</sup> Fonte: SEP.



**Figura 25 - Exemplo: fluxograma do processo de "aproximação do porto"**

### Fluxo de cargas – importação

A já mencionada pesquisa elaborada pela CNI indica excesso de burocracia na legislação do comércio exterior brasileiro, com ênfase nos processos relacionados à importação. Além disso, segundo os estudos *Connecting to Compete*, de 2010, e *Doing Business*, de 2011, do Banco Mundial<sup>110</sup>, o Brasil é um dos países que requer o maior número de órgãos fiscalizadores na importação. Tal fato dificulta a sincronia na atuação dos mesmos, tornando os processos mais complexos e lentos.

São estes processos o objeto de análise deste item. Maior foco é dado à importação de contêineres<sup>111</sup>, que inclusive está exposta a uma maior variedade de agentes anuentes. Cargas importadas a granel (sólido e líquido) são mais representativas em volume<sup>112</sup>, porém os processos são em geral mais simples ou causam menor número de interrupções no fluxo de cargas.

Neste macroprocesso de “Importação” foram avaliados entraves em três processos principais:

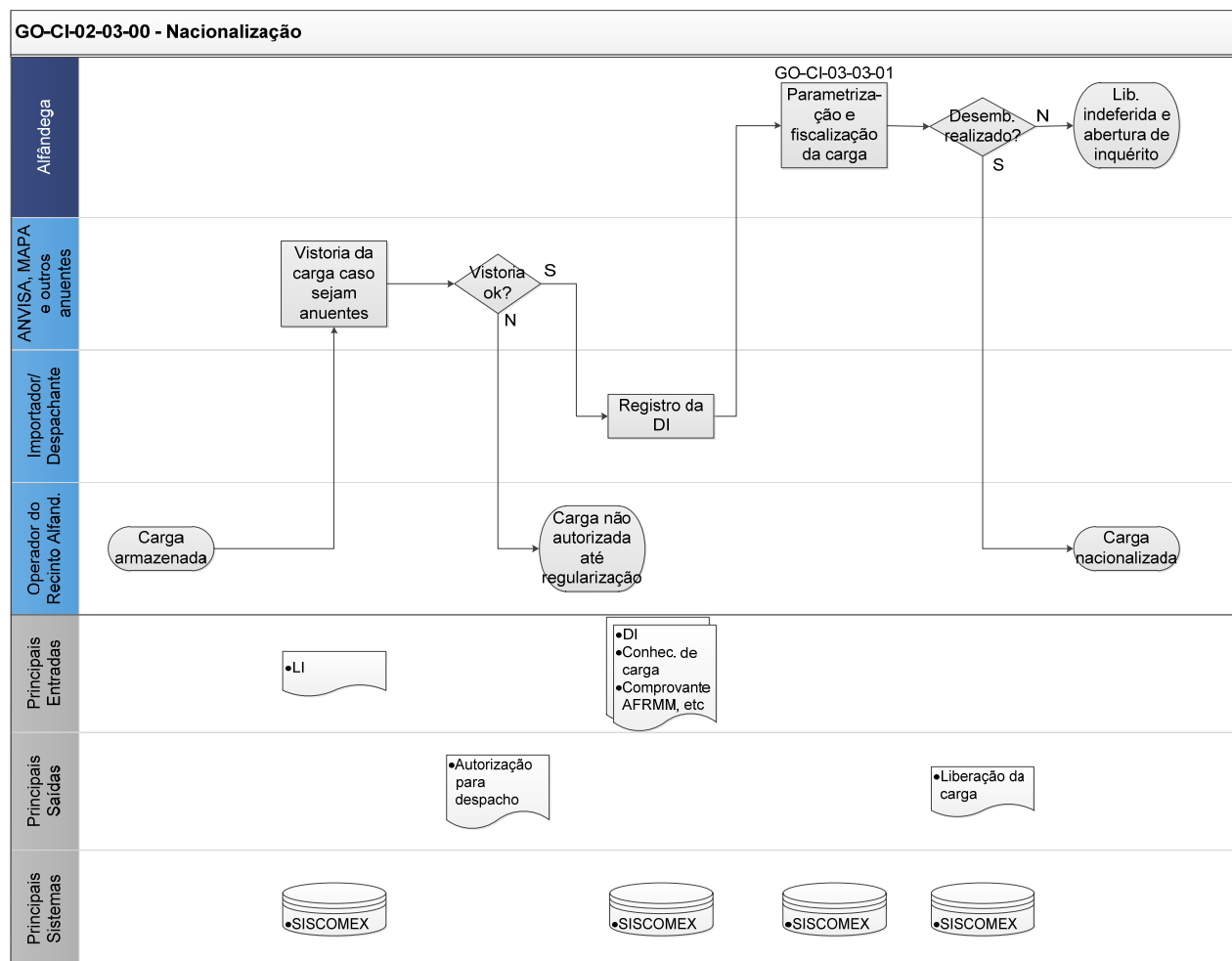
- Desembarque: trâmites associados ao desembarque da carga e ao seu trânsito aduaneiro (à Zona Primária ou Secundária);
- Nacionalização: processo pelo qual a carga importada entra oficialmente em território nacional, após pagamento dos tributos devidos e outros trâmites diversos. Este é o processo mais relevante neste contexto, pois abrange o maior número de intervenções de órgãos governamentais, afetando o tempo total de importação (vide Figura 26);

<sup>110</sup> Fonte: Banco Mundial (2010) e Banco Mundial (2011).

<sup>111</sup> Comentários sobre os processos de importação de graneis e outras cargas não containerizadas são tecidos quando pertinente.

<sup>112</sup> Fonte: ANTAQ. Consideraram-se as cargas de importação, descarregadas nos portos públicos e nos TUPs.

- Transporte ao Importador: procedimentos aos quais a carga é submetida, desde o desembaraço aduaneiro até a chegada ao importador.



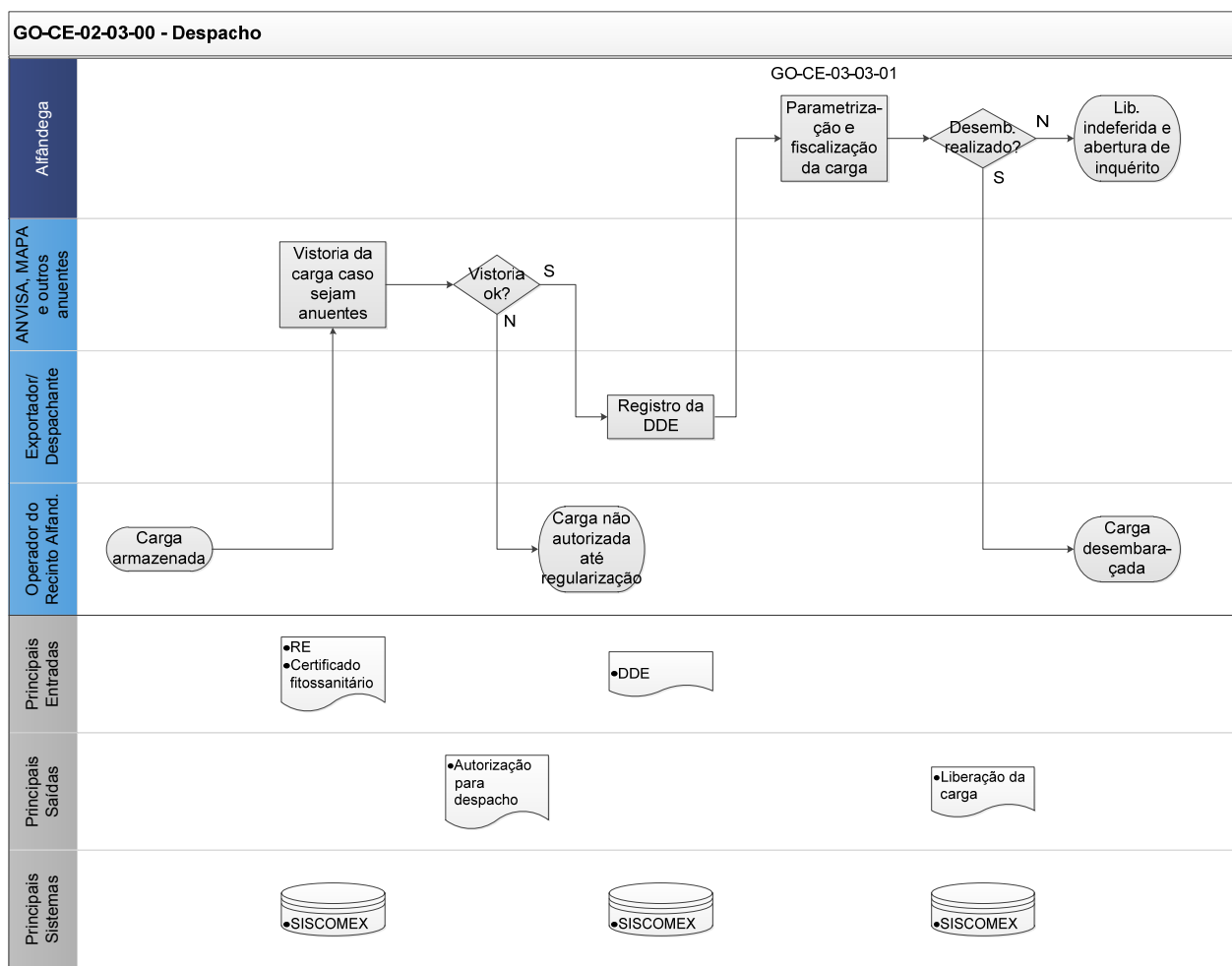
**Figura 26 - Exemplo: fluxograma do processo de "nacionalização"**

## Fluxo de cargas - exportação

As cargas de exportação são submetidas a processos similares aos de importação, também envolvem análises e vistorias dos órgãos anuentes e o despacho da Receita Federal. Foram avaliados em maiores detalhes os seguintes processos:

- Despacho de exportação: processo pelo qual a carga exportada sai oficialmente do território nacional, após a realização de trâmites diversos. Este é o processo mais relevante, pois abrange o maior número de intervenções de órgãos governamentais, que podem elevar o tempo total da exportação. O despacho pode também ser iniciado num porto seco ou REDEX (vide Figura 27);
- Embarque: trâmites associados ao embarque da carga.

As análises evidenciaram que as dificuldades encontradas nos fluxos de exportação de cargas são essencialmente de mesma natureza que os analisados nos fluxos de importação, porém menos impactantes ao desempenho na cadeia. Nos processos de exportação há uma menor interferência de agentes intervenientes, por um lado, e um maior número de incentivos (especialmente tributários, mas também referentes aos trâmites burocráticos) às exportações, por outro.



**Figura 27 - Exemplo: fluxograma do processo de "despacho de exportação"**

### Fluxo de cargas – cabotagem

O transporte de cargas por cabotagem<sup>113</sup> concorre diretamente com os modais rodoviário e ferroviário: no caso de contêineres, principalmente com o primeiro. Ao utilizar a costa nacional para navegação de grandes volumes de carga, a cabotagem usufrui de ganhos de escala de transporte e torna-se, em tese, mais competitiva.

A difusão da cabotagem, relativamente aquém do potencial, depende de fatores como a agilidade e previsibilidade em relação aos modais competidores. Além disso, a cabotagem tem o seu desenvolvimento restrito, segundo apontam diversos agentes, por fatores regulatórios associados não só ao setor portuário, mas também ao de navegação e ao de construção naval (vide Box 1)<sup>114</sup>.

As questões associadas ao setor portuário, que também afetam este modal, serão neste macroprocesso investigadas.

<sup>113</sup> De acordo com a Lei 9.432/1997, a Navegação de Cabotagem é aquela realizada entre Portos ou Pontos do Território Brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores.

<sup>114</sup> É importante ressaltar o fato que os navios de carga de transbordo entre portos no Brasil (em trânsito aduaneiro) compartilham os navios que transportam a cabotagem “pura” (carga nacional). A mistura de cargas nacionais e estrangeiras tem implicações nos portos, já que as cargas sofrem diferentes níveis de fiscalização.

Em 1997, foi instituída a legislação para o transporte de cargas via navegação de cabotagem, por meio da Lei 9.432/1997, ajustada pela Resolução 496/2005 da ANTAQ. Instaurou-se o Registro Especial Brasileiro (REB) e o regimento de medidas protecionistas para a navegação de cabotagem. Dentre os pontos definidos, destacam-se:

- A bandeira brasileira só será atribuída a embarcações com propriedade do País ou àquelas afretadas a casco nu com bandeira suspensa;
- Protecionismo à mão de obra, impondo que a maior parcela da tripulação seja brasileira (comandante, chefe de máquinas e dois terços da tripulação);
- Autorização da navegação de cabotagem por embarcações estrangeiras sob algumas condições específicas. O afretamento deve, contudo, ser realizado por empresa de navegação brasileira, em qualquer situação. Entre as condições de afretamento de embarcação estrangeira, estão:
  - Escassez de oferta e espera à entrega de embarcações em construção no Brasil;
  - Porte bruto limitado, em função do volume encomendado a estaleiros nacionais e à frota de bandeira brasileira pertencente à empresa.
- O transporte de petróleo e seus derivados por cabotagem gozam de maior liberdade: ante à incapacidade de a frota nacional atender à demanda gerada por este produto, o afretamento de embarcações estrangeiras é permitido, por período suficiente para que a oferta nacional se adeque.

### Box 1 – Especificidades do transporte de cabotagem

Dois processos principais associados à cabotagem foram conjuntamente avaliados: embarque e desembarque de cargas.

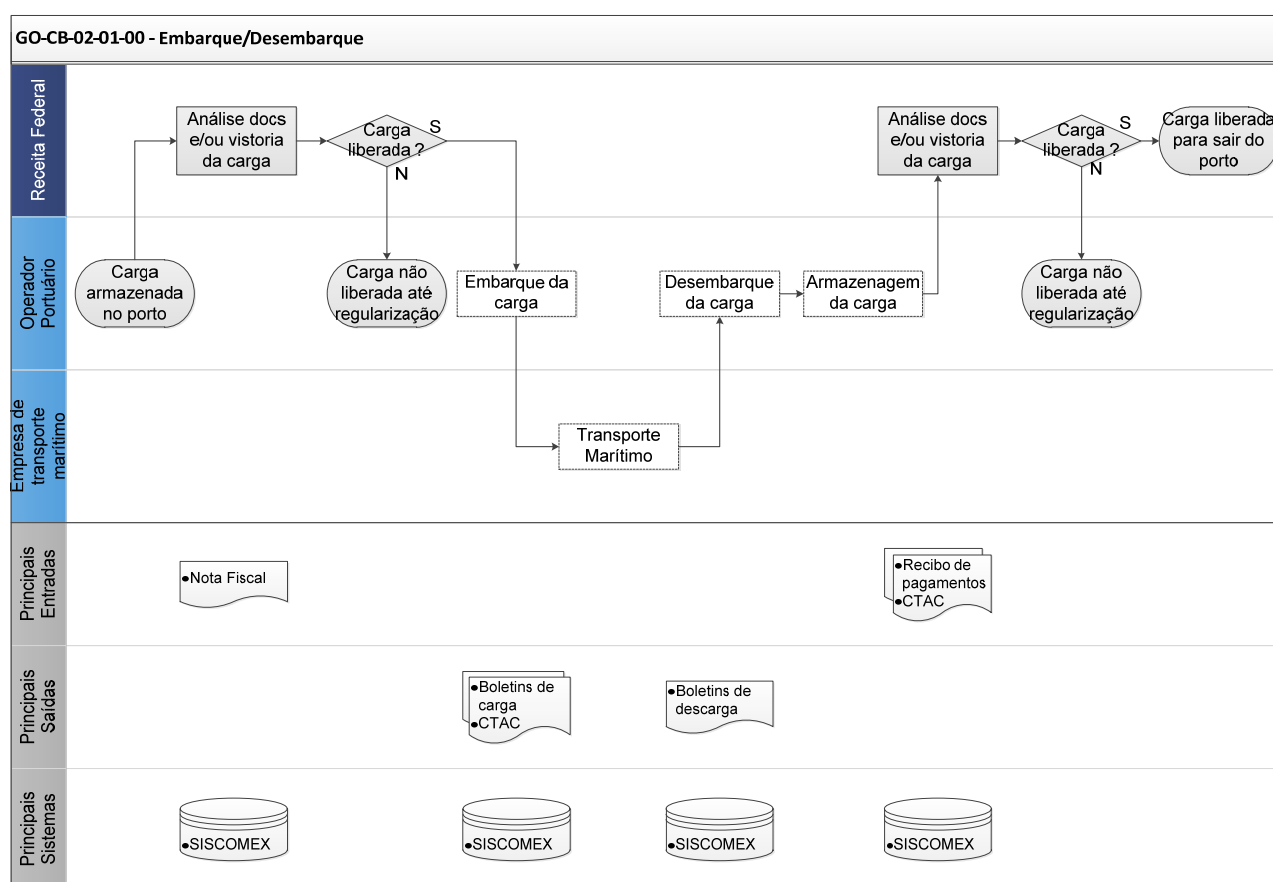


Figura 28 - Exemplo: fluxograma do processo de "embarque/desembarque [cargas de cabotagem]"

### 2.3.4 Análise de Aspectos Críticos

Da análise do conjunto de processos descrito nos últimos itens resultou a identificação de inúmeros entraves, que decorrem de problemas de naturezas diversas, alguns dos quais abordados, com outro enfoque, em outras partes desse estudo. Ainda que se verifiquem algumas superposições de resultados, as conclusões sobre quais processos não são bem desempenhados e os porquês são importantes na composição do quadro de entraves gerais verificados no setor portuário e hidroviário.

#### Processos de planejamento setorial e de gestão de portos e hidrovias

No que tange aos processos de planejamento – brevemente comentados no item 2.1.1 – há entraves no nível setorial e no de gestão de portos e hidrovias, além de falta de alinhamento entre estes níveis.

Primeiramente, constatou-se a inexistência de um processo de planejamento coordenado e consolidado no setor de transportes, ainda que atualmente existam ações (em concepção ou implantação) no nível macro (PNLT), no setorial/portos (PNLP e outros do setor hidroviário), e no de outorgas (PGO e PGOH). Entretanto, tais instrumentos não são adequadamente coordenados.

Em geral, um processo de planejamento consistente tipicamente parte de uma visão holística do setor, num horizonte de médio/longo prazos, estabelecendo as perspectivas e diretrizes. Destas, são derivadas as visões específicas dos diferentes modais que, por sua vez, orientam as outorgas necessárias dentro de um plano geral. O planejamento deve possuir, ainda, uma conexão adequada dos planos com o delineamento de políticas de desenvolvimento e consequente priorização e implantação de ações. Não é o que tem se observado no Brasil, no passado recente por diversos fatores. Após muitos anos sem planejamento adequado, existem iniciativas para se desenvolver novamente as capacitações e retomar o planejamento setorial.

Adicionalmente, observa-se que algumas iniciativas de planejamento têm sido lançadas sem a normatização e o esclarecimento de pontos importantes devidos, como prazo, frequência de atualização, escopo detalhado, metodologia, etc. Do lapso de uma melhor coordenação e uma normatização mais clara destes instrumentos, decorrem maiores possibilidades de haver divergências nas orientações, atrasos, desvios de escopo e lacunas de conteúdos relevantes, dificultando, por fim, o sucesso do planejamento de transportes como um todo.

O planejamento orçamentário/financeiro também pode ser aprimorado. Existe uma disparidade significativa verificada entre os valores necessários, orçados e os efetivamente executados a partir de recursos da União, prejudicando o planejamento setorial. A disparidade possui como razões a indisponibilidade financeira (que faz, por exemplo, com que o próprio orçamento já seja inferior à real necessidade de recursos<sup>115</sup>), o contingente de “restos a pagar”<sup>116</sup> acumulados de anos anteriores, entre outros.

A lógica de integração desejada também ensejaria um “diálogo” entre o planejamento setorial e os PDZs dos portos, e que as regras de alinhamento e os limites de autonomia de cada porto (especialmente dos delegados) estivessem claros. Não há, todavia, essa clareza.

Ainda no âmbito das APs, o planejamento é por vezes afetado por falta de recursos humanos e/ou financeiros. Tais limitações repercutem, por exemplo, na baixa capacidade de produzir PDZs (e outros instrumentos de planejamento) ou avaliá-los criticamente, quando terceirizados, ou ainda

<sup>115</sup> Uma vez que os próprios órgãos já têm ciência da limitação dos recursos, necessitando, portanto, priorizar ações.

<sup>116</sup> Valores orçados e empenhados em exercícios passados, mas ainda não liquidados ou pagos, e que foram inscritos como “restos a pagar” para serem saldados no exercício seguinte.

nas dificuldades que as APs enfrentam para estimar efetivamente suas despesas e custos, e consequentemente definir as tarifas e o orçamento necessários para assegurar sua sustentabilidade.

Tais restrições podem ser em parte associadas a problemas como a situação deficitária que algumas dessas APs vivenciam, além de dificuldades vinculadas aos processos licitatórios para a contratação dos referidos estudos (como atrasos e contestações judiciais dos perdedores, que paralisam o processo). Além disso, falta às APs autonomia para elaborar o planejamento do porto adequadamente, já que a contratação e aprovação desses instrumentos, além da aprovação de tarifas portuárias e do orçamento anual e plurianual (ainda que com recursos próprios) dependem de outros vários agentes – CAP, SEP, ANTAQ, etc. (modelo de governança complexo). Por exemplo, o planejamento de novas obras, como dragagens de aprofundamento, pode exigir aumento de tarifas. Entretanto, a aprovação de aumento de tarifas no CAP e posteriormente na ANTAQ tende a ser muito difícil. Assim, grande parte dos planos esbarra nas dificuldades internas, nas artimanhas dos desinteressados ou nas amarras do próprio sistema.

Tendo em vista as lacunas no planejamento do setor de portos e hidrovias, tanto no nível setorial quando local (APs), é previsível que os processos de gestão da infraestrutura (novas outorgas, expansões, etc.) sejam prejudicados.

### Processos de gestão da infraestrutura

A análise de processos de gestão da infraestrutura portuária aponta a inconsistência histórica na introdução de novos modelos e nas outorgas a agentes privados. Modelos de exploração de portos e terminais foram ao longo do tempo sendo criados, somando-se aos existentes, que não foram devidamente adaptados, o que resultou na pluralidade de modelos que se vê atualmente. A falta de consistência é válida tanto para a operação portuária (por exemplo, manifestada na convivência de TUP-Ms com preponderância de cargas de terceiros e de terminais de uso público competindo na mesma região de influência) quanto para a administração portuária (por exemplo, pouca clareza sobre critérios de descentralização – com portos com características similares sendo geridos por entes vinculados à União e/ou estados e/ou municípios).

No nível setorial, a análise das normas do setor<sup>117</sup> e os esforços recentes, mas ainda em desenvolvimento, da SEP, denotam que o processo de concessão de portos organizados não está plenamente estruturado.

Primeiramente, há falta de clareza quanto ao objeto e às condições da concessão. Questiona-se, por exemplo, se a concessão inclui ou não a prestação de serviços portuários, além da administração do complexo.

Além disso, não há clareza em certas etapas do processo (conteúdo de documentos a serem apresentados, responsabilidades, etc.). Exemplos : (I) o sequenciamento das etapas do processo, especialmente no que tange à elaboração e avaliação de estudos técnicos; (II) se a Portaria 131 da SEP se aplica a portos delegados, e (III) no que consiste a “Análise de Custo Benefício” da concessão a ser executada pela ANTAQ (Portaria 108/2010).

As regras da concessão incorrem também em insegurança jurídica/percepção de risco elevado para os agentes privados, por exemplo, em função da: (I) percepção de que os critérios de seleção do projeto básico, segundo a Portaria 131/2010, não necessariamente conduzem à escolha do melhor projeto (por exemplo, a “adequação ao PGO”); (II) o prazo de 25 anos pode ser insuficiente para remunerar o capital investido em obras de infraestrutura realizadas pela iniciativa privada, e (III) a ANTAQ não participa do processo de seleção do projeto básico, que cabe a ela, todavia,

<sup>117</sup> Lei dos Portos, Decreto 6.620/2008 e Portarias 108 e 131/2010 da SEP.

licitar. Tal etapa fica a cargo exclusivamente da SEP – contrariando a visão de diversos agentes sobre como o processo de outorga deveria se dar.

Finalmente, a possibilidade de concessões de portos existentes não foi abordada de forma profunda nos instrumentos atuais de planejamento (exemplo, PGO), não havendo diretrizes para sua implantação. Dentre as questões importantes e merecedoras de tratamento nesta situação figuram: (I) a destinação dos passivos atuais associados às APs de portos que venham a ser objeto de concessão; (II) o tratamento que será despendido aos trabalhadores existentes nas APs de portos que venham a ser objeto de concessão; (III) restrições à participação de um mesmo grupo econômico na concessionária e em arrendatários de um mesmo porto, e (IV) conflitos em razão da possibilidade de limitação de preços da operação portuária prestada pelo concessionário do porto em comparação com o regime de liberdade de preços desfrutado por arrendatários de instalações portuárias.

Voltando os olhos à gestão das APs sobre a infraestrutura portuária sob sua responsabilidade, constatou-se a dificuldade existente para realizar arrendamentos, decorrentes de fatores como o número elevado de agentes intervindo no processo (AP, ANTAQ, TCU, etc.), às vezes mais de uma vez, além das morosidades associadas aos processos licitatórios – tanto do arrendamento em si como na contratação de estudos e obras que o precedem. Também são comuns atrasos no licenciamento ambiental de obras portuárias e hidroviárias devido, entre outros, à indefinição da competência do licenciamento e pouca responsabilização e precariedades dos agentes do processo (falta pessoal e orientações aos projetos).

A gestão da infraestrutura arrendada também sofre, por vezes, interferências demasiadas. Por exemplo, o arrendatário e a AP não possuem autonomia para autorizar pequenas obras visando ao melhor aproveitamento de áreas (derrubada de galpões obsoletos, etc.) nem para realizar aditivos contratuais relativamente simples.

Vê-se ainda que muitas APs não possuem capacidade financeira para investir na expansão da sua própria infraestrutura (quando muito, têm meios para mantê-la). A situação deficitária também dificulta o financiamento, já que os indicadores financeiros não alcançam os limites exigidos pelas instituições financeiras.

Assim, as APs têm recorrido a recursos da União para realizar as obras que necessitam, inclusive em portos delegados. A obtenção de recursos da União via aportes de capital (no caso das Cias. Docas federais) ou por convênio com a AP (no caso de portos delegados) é, todavia, um procedimento complexo e sujeito a contingenciamentos e atrasos.

No setor portuário privado também há dificuldades para obter financiamento. Dois fatores relevantes são: 1) arrendatários não podem usar os ativos como garantia, já que estes não podem ser tomados em caso de não pagamento das dívidas; 2) os TUP-Ms podem enfrentar restrições devido à situação regulatória.

Finalizando, no que tange especificamente ao setor hidroviário, observa-se uma elevada complexidade nos processos de outorgas e melhorias de infraestrutura, associada ao grande número de agentes que intervêm nestes processos (AHs, CODOMAR, DNIT, etc.). Em instâncias como DNIT e MT, a atenção às hidrovias/terminais fluviais é disputada com outros modais, que têm tido maiores volumes de obras e investimento total nos últimos anos.

### **Processos de gestão da operação portuária**

Abordando os processos que suportam os fluxos de navios e cargas nos portos e terminais, identificou-se primeiramente a coordenação deficiente dos agentes intervenientes como uma questão importante.

Inexiste, na realidade, um “dono” dos processos de gestão da operação envolvendo estes fluxos. Não há, portanto, quem se comprometa e seja responsabilizado pela melhoria dos processos e das ferramentas do comércio exterior e da cabotagem. Assim, não há um ente com competência para coordenar todos os órgãos, cobrar prazos e qualidade para os órgãos atuantes. Ressalta-se também que a arquitetura do processo aponta uma precedência entre as anuências dos diferentes órgãos e o despacho aduaneiro, dificultando a realização de conferências únicas.

No nível “ministerial”, a falta de coordenação repercute em um excesso de normas, constituindo um complexo arcabouço regulatório, e a falta de integração dos sistemas de informação e harmonização dos procedimentos dos principais órgãos.

Outra questão refere-se ao elevado grau de intervenção dos órgãos nos fluxos de cargas. No Brasil, a carga só pode seguir seu fluxo rumo ao importador/exportador quando os órgãos intervenientes autorizam, em contraposição a um cenário (verificado em outras localidades) em que a carga é parada apenas sob solicitação de algum órgão. Atualmente, se um órgão “atrasa”, a carga não pode seguir.

Há outras oportunidades de melhoria nesta seara. Nos procedimentos aduaneiros, por exemplo, projetos importantes que contribuiriam para uma maior agilidade e segurança, como o Harpia (melhoria do algoritmo de análise de risco para seleção do canal de conferência aduaneira) e o Operador Econômico Autorizado - OEA (que visa a segregar as empresas com melhor aderência às regras aduaneiras, que se disponibilizam a abrir dados à Receita para fiscalização) ainda não foram plenamente implementados. O Programa Linha Azul<sup>118</sup>, que segue o princípio apontado pelo OEA, foi pouco disseminado.

Ainda se nota a baixa informatização de algumas etapas, com trânsito de informações e conferências em papel, em contraposição a um sistema mais “eletrônico” e eficiente<sup>119</sup>. Em adição não há, por parte de alguns órgãos, uma política de contratações efetiva e baseada em visão de necessidades futuras. Ainda, a falta de estrutura básica (edificações, veículos, equipamentos, etc.) é recorrente em alguns portos e enfrentada por diversos anuentes.

Nota-se também que as situações descritas acima variam de intensidade em cada porto e/ou região. Essa falta de padronização no tratamento das cargas gera uma complexidade adicional para os usuários.

Outra questão relevante refere-se aos sistemas de informação presentes nos portos, que não estão plenamente integrados e não abarcaram ainda todas as fases dos fluxos de cargas. Passo importante foi dado com o PSP, comentado no item 2.3.3. O PSP poderá mitigar as ineficiências associadas ao fluxo de navios nos portos, porém foi implantado até então em apenas três. Além disso, ainda não há efetivamente uma janela única já que opera em paralelo ao sistema Mercante, tampouco o PSP abarca o controle e a criação de janela única para facilitar o fluxo de cargas nos terminais.

Cabe citar que o sistema de informações deveria abranger portos, aeroportos e postos de fronteira, onde os trâmites são similares. Tal fato dificulta o seu desenvolvimento sob coordenação da SEP e com especificidades para portos. A SEP tem procurado avançar na criação de sistemas para o fluxo de cargas – Projeto Carga Inteligente/Cadeia Inteligente, porém este ainda se encontrava em fase de estudos no final de 2011.

<sup>118</sup> A explicação mais detalhada sobre o Programa Linha Azul está no item 3.3.3.1.

<sup>119</sup> Há necessidade, por exemplo, de apresentar à Receita, na nacionalização, informações em papel como o comprovante de pagamento ao DFMM. A liberação dos contêineres dos recintos também requer a impressão e conferência de informações em papel, além de estar sujeita à disponibilidade dos agentes da Receita, que trabalham em horário comercial apenas.

Por fim, em relação aos sistemas de controle do tráfego aquaviário, as APs não dispõem dos sistemas ideais para cumprir com suas obrigações legais – Sistema de Informações e Gerência de Tráfego Marítimo (VTMIS). Todavia, falta-lhes também uma postura mais proativa em assumir suas responsabilidades nesta área.

Em todos esses problemas, as exportações são sensivelmente prejudicadas, porém menos que as importações, em virtude do menor número de anuências, documentos, tributos a serem pagos, além de outras facilitações (como os REDEX, por exemplo).

No que tange à carga de cabotagem, os trâmites burocráticos também prejudicam o modal. O fato de que as informações destas cargas devem transitar pelos mesmos sistemas de informação da Receita Federal (Siscomex) implica em perda de flexibilidade em relação ao modal rodoviário. Só há como o operador de cabotagem atender a uma demanda se a registrar antecipadamente no sistema, o que não ocorre nos modais concorrentes. A liberação pelo Siscomex para a retirada da carga também não ocorre fora do horário comercial, aumentando as restrições.

Estes aspectos, embora importantes, não são tão críticos à cabotagem como a escassez de capacidade de movimentação e armazenagem. Nesse contexto, os trâmites das cargas tornam-se mais lentos e menos previsíveis (filas de caminhões e navios), ao passo que o transporte rodoviário é menos sujeito a imprevistos e mais rápido.

Um último aspecto crítico identificado neste tema relaciona-se à falta de alternativas de armazenagem alfandegada fora da Zona Primária e à dificuldade existente, em alguns casos, para que áreas em Zona Secundária sejam utilizadas. Há portos secos mal localizados, ao passo que em regiões de maior demanda há escassez. Adicionalmente, os custos de tombo adicional e necessidade de obtenção da DTA<sup>120</sup> tornam a alternativa menos atraente. Tais fatores levam inclusive usuários a utilizarem a Zona Primária como estocagem – prejudicando o fluxo de cargas nas proximidades do cais, principalmente no que se refere a contêineres.

## 2.4 AUTORIDADES PORTUÁRIAS

Cabe à União, com base na Constituição Federal vigente e na Lei dos Portos, explorar os portos organizados e exercer a função de AP, diretamente – por meio de seus órgãos (Administração direta), o que na prática não ocorre – ou por intermédio da descentralização da atividade. O regime jurídico vigente permite a descentralização do setor portuário de três maneiras diferentes.

A forma mais comum adotada pela União foi a descentralização à pessoa jurídica da Administração Indireta Federal<sup>121</sup> – realizada, até então, somente para sociedades de economia mista federais –, o que ocorreu com as Companhias Docas federais, vinculadas à SEP<sup>122</sup> e responsáveis pela administração de 18 dos 33 portos marítimos<sup>123</sup>, sob responsabilidade direta daquela Secretaria<sup>124</sup>. Todas elas são sociedades de economia mista (S.A.s), com capital social

<sup>120</sup> Declaração de Trânsito Aduaneiro.

<sup>121</sup> Denominada descentralização técnica.

<sup>122</sup> Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro (CODERJ), Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA), Companhia Docas do Pará (CDP), Companhia Docas do Ceará (CDC) e Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte (CODERN).

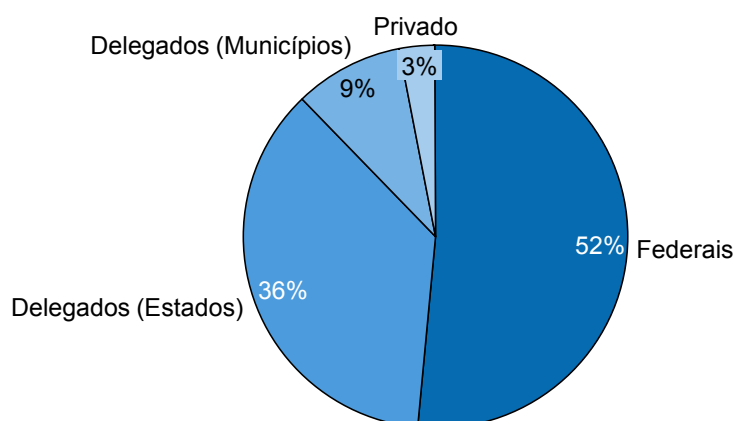
<sup>123</sup> Uma vez que a responsabilidade sobre o Porto de Manaus foi retomada pelo Ministério dos Transportes em meados de 2011, considera-se aqui que atualmente são apenas 33 os portos marítimos, ante os 34 que anteriormente se encontravam sob responsabilidade da SEP.

<sup>124</sup> Fonte: SEP.

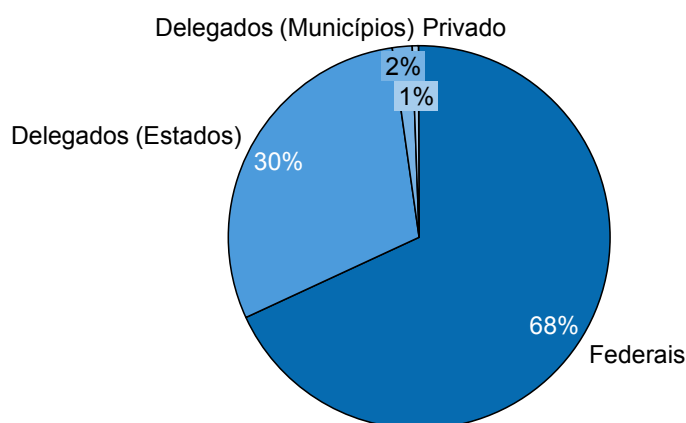
predominantemente vinculado à União (e participações minoritárias de outras entidades da administração pública ou de agentes privados).

Além disso, houve a descentralização por meio da delegação a estados e municípios<sup>125</sup>, mediante convênio. No total foram 13 os portos delegados, dez a estados<sup>126</sup> e três a municípios. Esses entes da Administração, por sua vez, transferiram sua função de AP a pessoas jurídicas de direito público (autarquias) ou de direito privado (empresas públicas ou sociedades de economia mista com capital majoritário do estado ou município).

Finalmente, há a possibilidade de delegação mediante outorga de concessão do serviço público. Com base no regime jurídico anterior à Constituição Federal de 1988, ainda é explorado o Porto de Imbituba, sob concessão pelo Decreto 7.842/1941, que passou a vigorar em 1942. Com relação à vigência da nova Carta Magna e da Lei dos Portos (com regulamentação pelo Decreto 6.620/2008), essa alternativa ainda não foi implantada em nenhum porto brasileiro.



**Figura 29 - Portos brasileiros (por vínculo)**



**Figura 30 - Movimentação de cargas nos portos, em 2010 (por vínculo)**

<sup>125</sup> Denominada descentralização por colaboração.

<sup>126</sup> O Porto de Suape é o único que opera por meio de uma autorização de exploração (e não convênio de delegação) dada ao Governo do Estado de Pernambuco (não se trata, contudo, de um TUP).

Deste modo, percebe-se que atualmente a função de AP é exercida por empresas estatais (empresa pública ou sociedade de economia mista) e autarquias. Tais entes da Administração indireta têm como características:

- Empresa Pública: entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo do Poder Público, cuja criação é autorizada por lei para a prestação de serviço público ou exploração de atividade econômica, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (sociedade limitada, sociedade anônima, sociedade em comandita simples ou por ações etc.);
- Sociedade de Economia Mista: entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, cuja criação é autorizada por lei para a prestação de serviço público ou exploração de atividade econômica, constituída sob a forma de Sociedade Anônima (S.A.), em que o Poder Público detenha a maior parte das ações com direito a voto;
- Autarquia: entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, cuja criação é realizada por lei, com finalidade específica de realizar atividades públicas.

Como visto, a exceção é a CDI, sociedade de capital privado que administra o Porto de Imbituba.

Adotou-se como critério de escolha das APs a serem analisadas a movimentação de contêineres em 2010<sup>127</sup>. O uso deste critério é justificável, pois:

- Representam maior parcela de valor comercializado com o exterior por via marítima (81% em 2011<sup>128</sup>);
- Está no foco de importantes polêmicas existentes no setor portuário, tal como a existência de terminais de uso privativo de contêineres que movimentam mais cargas de terceiros do que próprias (polêmicas estas reduzidas para outras cargas);
- Problemas tipicamente percebidos por agentes do setor associados à falta de capacidade podem ser, em geral, mais facilmente resolvidos para as cargas graneis do que para os contêineres, dadas restrições regulatórias.

Aplicando os critérios de escolha da amostra, foram selecionadas como objeto de estudo 14 APs consideradas mais relevantes no contexto atual. O grupo contempla a diversidade de possibilidades jurídicas previamente mencionada e é conjuntamente responsável pela administração de 24 portos públicos organizados. São elas, em ordem de volume de contêineres movimentados em 2010:

- CODESP – Companhia Docas do Estado de São Paulo – Porto de Santos<sup>129</sup>;
- SUPRG – Superintendência do Porto de Rio Grande – Porto de Rio Grande;
- APPA – Autarquia Estadual Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – Portos de Paranaguá e Antonina;
- CDRJ – Companhia Docas do Rio de Janeiro – Portos do Rio de Janeiro, Itaguaí, Niterói e Angra dos Reis;
- Autarquia Municipal Superintendência do Porto de Itajaí – Porto de Itajaí;
- Suape – Complexo Industrial Portuário – Porto de Suape;
- CODESA – Companhia Docas do Espírito Santo – Porto de Vitória;
- CODEBA – Companhia Docas do Estado da Bahia – Portos de Salvador, Aratu e Ilhéus;

<sup>127</sup> A movimentação de contêineres dos portos públicos não considerados é pouco representativa. Fonte: ANTAQ.

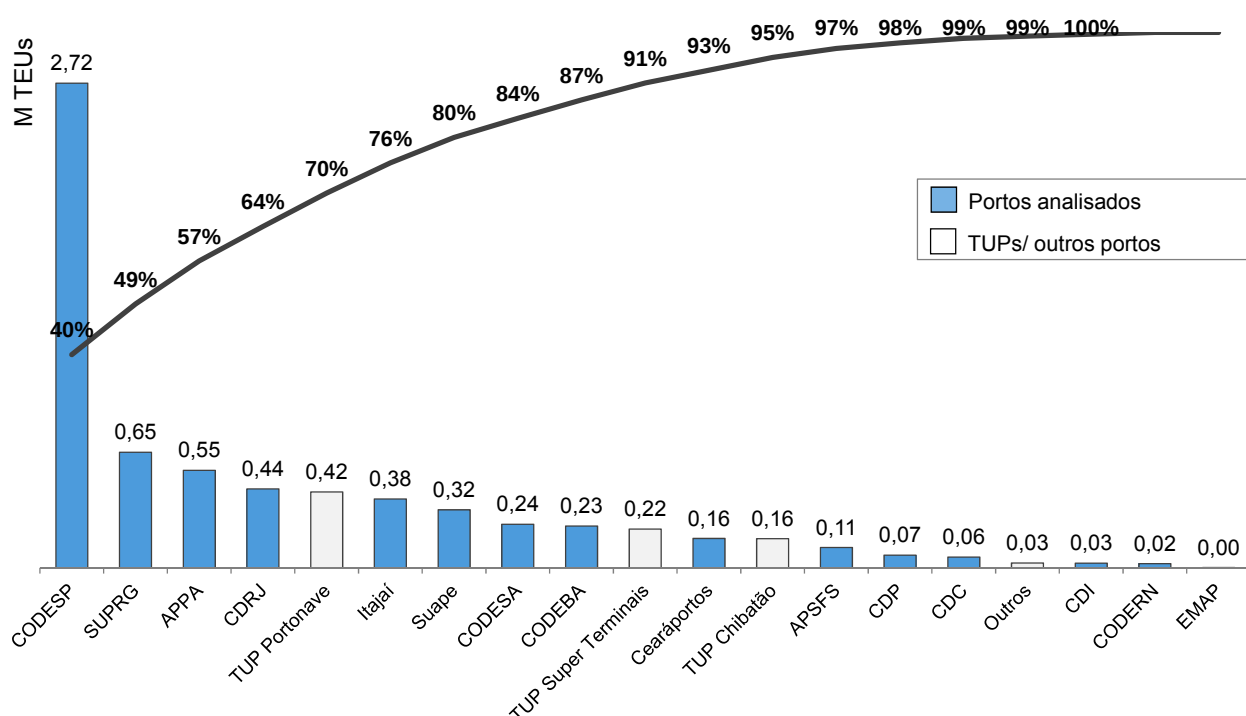
<sup>128</sup> De janeiro a julho de 2011, em dólares norte-americanos. Inclui navegação fluvial e lacustre. Fonte: estimativa com base em dados do MDIC.

<sup>129</sup> O Porto de Laguna, de movimentação focada no segmento pesqueiro e de tonelagem relativamente muito reduzida, é conveniado à CODESP.

- Cearáportos – Companhia de Integração Portuária do Ceará – TUP-M Pecém;
- APSFS – Administração do Porto de São Francisco do Sul – Porto de São Francisco do Sul;
- CDP – Companhia Docas do Pará – Portos de Vila do Conde, Belém, Santarém<sup>130</sup>;
- CDC – Companhia Docas do Ceará – Porto de Fortaleza (ou Porto de Mucuripe);
- CDI – Companhia Docas de Imbituba – Porto de Imbituba;
- CODERN – Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Portos de Natal, Areia Branca e Maceió<sup>131</sup>;
- EMAP – Empresa Maranhense de Administração Portuária – Porto de Itaqui.

Além destas 14 APs, considerou-se também a Companhia de Integração Portuária do Ceará (Cearáportos), que administra o TUP-M de Pecém. Embora não seja uma AP nos termos da Lei dos Portos, trata-se de uma empresa pública do Estado do Ceará que administra efetivamente aquele complexo portuário, e por esta afinidade foi considerada na análise. As APs acima mencionadas, somadas à Cearáportos e outros TUP-Ms (não analisados), foram responsáveis por 100% da movimentação de contêineres no Brasil em 2010.

A Figura 31 apresenta as APs analisadas em detalhes neste estudo. Os TUP-Ms Portonave, Super Terminais, Chibatão, além de “Outros”, são grupos privados e não exercem o papel de AP, sendo, portanto, desconsiderados nesta análise.



**Figura 31 - Portos analisados em maior detalhamento, TUPs e demais portos - contêineres movimentados (2010)<sup>132</sup>**

<sup>130</sup> A CDP também administra os terminais de Miramar e Outeiro, contidos na descontínua poligonal do Porto de Belém, além dos terminais fluviais de Altamira, Itaituba, Óbidos. Fonte: Endereço eletrônico da CDP.

<sup>131</sup> Por intermédio da Administração Portuária de Maceió (APMc), vinculada à CODERN.

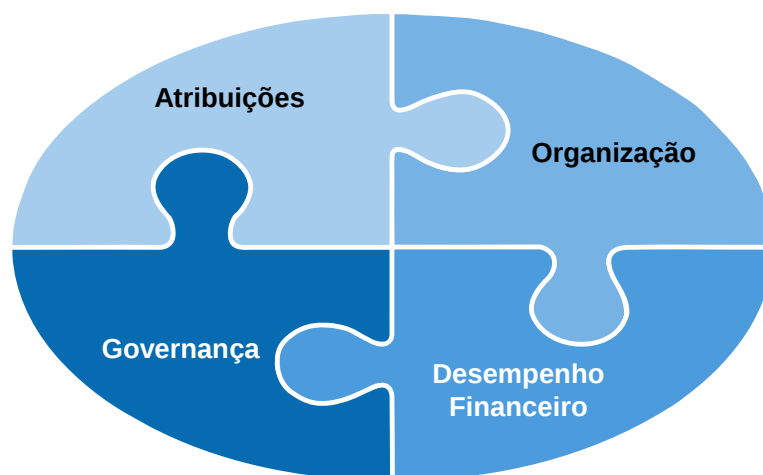
<sup>132</sup> Fonte: ANTAQ.

A Tabela 5 consolida as características básicas das APs que estão no escopo da análise aprofundada deste estudo em termos de regime jurídico.

**Tabela 5 – Regime jurídico das autoridades portuárias analisadas**

| Direito                | Ente                                 | Autoridade Portuária (AP)                                                                                                                                      | Vínculo (controle) | Composição do capital                                                                             | Forma Societária                                                                                                                                      |
|------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Direito Público</b> | Autarquia                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ APPA</li> <li>▪ APSFS</li> <li>▪ SUPRG</li> </ul>                                                                     | Estadual           | Não se aplica                                                                                     | Não se aplica                                                                                                                                         |
|                        |                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sup. do Porto de Itajaí</li> </ul>                                                                                    | Municipal          |                                                                                                   |                                                                                                                                                       |
| <b>Direito Privado</b> | Empresa Pública                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suape</li> <li>▪ EMAP</li> </ul>                                                                                      | Governo Estadual   | Capital constituído por recursos integralmente provenientes do Poder Público                      | Pode ser constituída sob qualquer forma admitida em direito (sociedade limitada, sociedade anônima, sociedade em comandita simples ou por ações etc.) |
|                        | Sociedade de Economia Mista          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CDRJ</li> <li>▪ CODESP</li> <li>▪ CODEBA</li> <li>▪ CODESA</li> <li>▪ CDP</li> <li>▪ CDC</li> <li>▪ CODERN</li> </ul> | Governo Federal    | Há conjugação de recursos particulares (minoría) com recursos oriundos do Poder Público (maioría) | Deve assumir necessariamente a forma de uma sociedade anônima                                                                                         |
|                        |                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cearáportos</li> </ul>                                                                                                | Governo Estadual   |                                                                                                   |                                                                                                                                                       |
|                        | Sociedade Anônima de capital privado | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CDI</li> </ul>                                                                                                        | Acionistas         | Há conjugação de recursos particulares (maioría) com recursos oriundos do Poder Público (minoría) | Deve assumir necessariamente a forma de uma sociedade anônima                                                                                         |

As análises deste item foram estruturadas em torno de quatro dimensões principais, mostradas na Figura 32.



**Figura 32 - Dimensões de análise das autoridades portuárias**

Abaixo, são tecidas considerações sobre as análises realizadas a partir da amostra.

### 2.4.1 Atribuições

Foram levantadas as atribuições normativas das APs<sup>133</sup>, buscando avaliar se estas são de fato realizadas e a qualidade com a qual isso ocorre.

As APs atuam como administradoras dos portos organizados. No entanto, boa parte das decisões atinentes ao porto não lhes cabe em última instância, e sim ao CAP, à SEP ou à ANTAQ. Mesmo internamente, há diferentes esferas de decisão e controle que influem na administração, a depender da composição do sistema de governança. Ademais, diversas funções são compartilhadas com outras autoridades no porto, com as quais a AP deve estabelecer uma relação harmônica.

A Lei dos Portos, em seu artigo 33, § 1º, elenca as atribuições fundamentais das APs, algumas das quais regulamentadas pelo Decreto 6.620/2008<sup>134</sup>. Normas importantes como as Resoluções 858/2007, da ANTAQ e atualizações (com base na Lei 10.233/2001), além de portarias da SEP complementam aquela Lei e aquele Decreto. As principais atribuições identificadas foram consolidadas nos seguintes grupos:

- Atribuições administrativas e financeiras - dizem respeito à realização de atividades internas à AP, orientadas a manter e aprimorar as condições da própria empresa para desempenhar suas funções. Estas atribuições incluem, por exemplo, os seguintes aspectos:
  - Financiamento e orçamento: as APs, na condição de autarquias ou empresas estatais não dependentes, devem ter total responsabilidade para identificar as necessidades e prover os recursos necessários para o adequado funcionamento do porto, o que é feito principalmente por meio de arrendamentos, tarifas e recursos da União;
  - Recursos humanos: as APs devem planejar e definir a sua necessidade de recursos humanos em termos de quantidade e qualificações necessárias, e tomar providências para atingir o patamar necessário;
  - Gestão de desempenho: cabe às APs atender ao modelo de gestão por resultados (instituído pela Portaria 214/2008 da SEP, e seguindo determinação do Decreto 6.413/2008).
- Atribuições de planejamento - estão associadas à elaboração de instrumentos que demonstrem visão de futuro da entidade para o porto que administra. Foram divididas em duas categorias:
  - PDZ e PA - cabe à AP elaborar ou licitar a realização do PDZ e, a partir dele, confeccionar o Programa de Arrendamento das áreas e instalações portuárias, submetendo estes documentos à aprovação do CAP e da ANTAQ, respectivamente;
  - Programas de obras, aquisições e melhoramentos de infraestrutura - a AP deve enviar proposições ao CAP para atender necessidades de infraestrutura do porto.
- Atribuições comerciais - abrangem questões relacionadas às fontes de receita das APs, ações de regulação e prestação de serviços. Podem ser divididas em:
  - Realização de arrendamentos de instalações operacionais ou não operacionais<sup>135</sup> - inclui a elaboração ou terceirização de estudos de viabilidade dos empreendimentos relacionados à operação portuária e posterior licitação pública dos mesmos;

<sup>133</sup> Neste relatório trata-se a Cearáportos como se fosse uma AP, embora seja apenas uma empresa pública detentora de um termo de autorização para exploração de um TUP-M (Pecém).

<sup>134</sup> Para os portos marítimos, sucedendo o Decreto 4.391/2002 (que continua válido no contexto do setor hidroviário).

<sup>135</sup> Para fins de revitalização e/ou integração porto-cidade.

- Gestão dos contratos de arrendamento - contempla tópicos como a realização de alterações e análise de pleitos dos arrendatários relacionados a aditivos contratuais (para expansão de terminais, prorrogação do contrato, etc.), estímulo à melhoria de qualidade e produtividade dos arrendatários, dentre outros;
- Pré-qualificação de operadores e se manifestar sobre a instalação de TUPs - cabe à AP analisar a qualificação de agentes privados (aspectos financeiros, fiscais, técnicos e jurídicos) para a prestação do serviço de operação portuária. Além disso, é de sua responsabilidade se manifestar sobre a instalação de TUPs dentro do porto ou que faça uso das instalações deste;
- Concorrência e regulação de preços e qualidade do serviço - a AP deve coibir práticas lesivas à livre-concorrência e realizar, se necessário, regulação de determinados serviços;
- Outras - a AP pode realizar operação portuária (é operadora nata). Adicionalmente, deve estabelecer horário de funcionamento do porto e jornadas de trabalho no cais público, além de fornecer serviços de uso coletivo (como, por exemplo, fornecimento de água).
- Atribuições de infraestrutura - é de responsabilidade da AP prover a infraestrutura necessária à execução das atividades portuárias, fiscalizar operações dos agentes privados e organizar o tráfego no porto. Especificamente, pode-se citar:
  - Investimento e manutenção da infraestrutura portuária - inclui a execução de obras de construção, reforma, ampliação, melhoria e conservação das instalações portuárias, além da dragagem de manutenção do canal de acesso;
  - Fiscalização das operações portuárias - as APs devem fiscalizar os operadores privados na execução de suas tarefas para garantir a segurança do trabalho, o zelo pela infraestrutura de uso público, a modicidade nas tarifas, entre outros;
  - Gestão do tráfego interno e vigilância - cabe à AP exercer a função de “síndica” do porto, organizando a guarda portuária e o fluxo de pessoas, mercadorias e veículos;
  - Gestão do tráfego aquaviário - inclui autorização para entrada e saída de navios do porto, assim como a divulgação do calado máximo permitido das embarcações, e remoção de navios quando necessário;
  - Segurança do trabalho e meio ambiente - a AP deve realizar ações necessárias à proteção do meio ambiente e à segurança do trabalho portuário, implementando um Setor de Gestão Ambiental e de Segurança e Saúde no Trabalho (SGA) em sua estrutura (Portaria 104/2009 da SEP).

Da avaliação destas atribuições emergiram alguns aspectos críticos, tratados no item 2.4.5. Muitos destes estão relacionados a outros aspectos tratados neste capítulo 2 e serão abordados em outras partes deste diagnóstico.

## 2.4.2 Organização

Os aspectos organizacionais geralmente influem na gestão de forma significativa, sendo que isto tem se mostrado particularmente verdadeiro no caso das APs – sejam elas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Após as sucessivas mudanças históricas ocorridas no setor portuário e, mais ainda, com o advento da Lei dos Portos, as APs sofreram inúmeras alterações, que impactaram diretamente na sua forma de organização. As novas atribuições, tratadas no item anterior, exigiram diversas mudanças organizacionais nas APs, principalmente em termos de pessoal.

Neste contexto, avaliou-se, em primeiro lugar, as estruturas organizacionais atuais das APs, e depois o panorama e políticas de recursos humanos.

Tipicamente, a organização de uma AP é composta pelas seguintes áreas<sup>136</sup>:

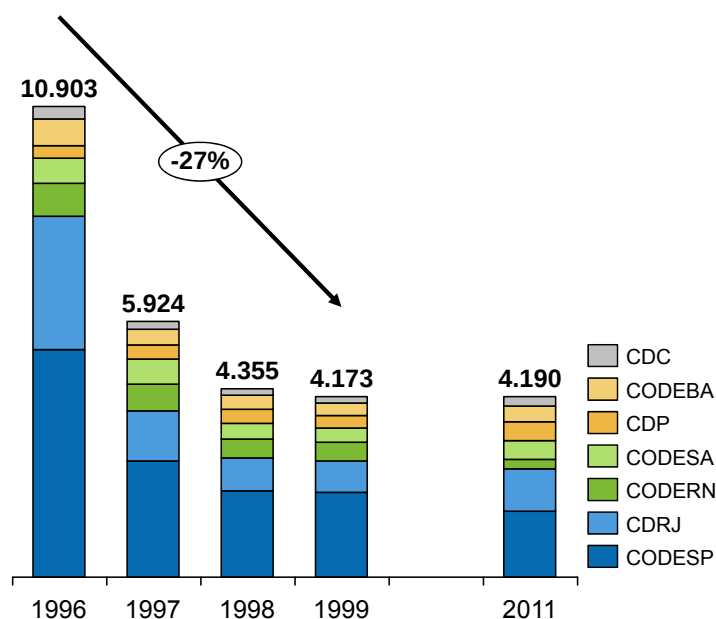
- Presidente, também comumente denominado diretor-presidente ou superintendente (em geral, no caso de autarquias): suas principais atribuições são dirigir, coordenar e controlar as atividades da AP, representar a AP, perante entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, dentre outras;
- Diretorias: são áreas das APs dedicadas a um conjunto específico de competências. É possível identificar nos organogramas das APs algumas típicas, como as diretorias de Administração e Finanças, de Planejamento, Comercial e de Infraestrutura;
- Outras assessorias, coordenadorias, superintendências, etc. são áreas específicas ligadas diretamente à presidência/superintendência.

Entende-se que o formato da estrutura organizacional de uma AP apenas poderá ser considerado um entrave à sua eficiência caso impacte diretamente na execução das funções a ela atribuídas. Diferentes empresas, ainda que atuem em um mesmo ramo de atividade ou que tenham atribuições similares, possuem diferentes características intrínsecas, que, por sua vez, demandam diferentes formas de organização<sup>137</sup>. Buscou-se avaliar se estes aspectos representam entraves para as APs avaliadas.

Em relação aos recursos humanos das APs, cabe notar primeiramente que com a difusão dos arrendamentos a operadores privados (estimulados/potencializados após a Lei dos Portos), as APs dissociaram-se da operação e centraram sua atuação na administração dos portos. Em decorrência, o quadro de funcionários – então composto em grande parte por pessoal estritamente operacional – sofreu uma redução acentuada. A Figura 33 apresenta a evolução do número de funcionários das Companhias Docas federais após a Lei dos Portos.

<sup>136</sup> Elementos de governança, como o Conselho de Administração, são discutidos no item 2.4.3.

<sup>137</sup> As estruturas organizacionais das APs são especificadas, em geral, nos respectivos estatutos. Além de dispor sobre os conselhos e áreas específicas que devem compor as estruturas, alguns estatutos também estabelecem outros aspectos relevantes para a AP, como as atribuições dadas a essas áreas, instrumentos de governança corporativa existentes e outras diretrizes diversas.



**Figura 33 – Evolução do número de funcionários próprios nas companhias docas federais após a lei dos portos<sup>138</sup>**

A redução no número de funcionários deu-se principalmente por meio de planos de demissão voluntária (PDV), direcionados aos trabalhadores com vínculos empregatícios.

A despeito dos PDVs e da realização de alguns concursos para a contratação de novos funcionários<sup>139</sup>, muitas das APs analisadas não possuem uma política eficaz de renovação de seus quadros.

Nas APs federais, a relação de trabalho é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com previsão de demissão sem justa causa. Consta-se, no entanto, a existência de questões políticas e culturais que acabam por dificultar a demissão de funcionários por parte dos gestores das companhias<sup>140</sup>.

O quadro de funcionários das APs analisadas<sup>141</sup> em profundidade neste estudo, em 2011, é apresentado na Figura 34, que destaca também o número de terceirizados.

<sup>138</sup> Fonte: Ministério dos Transportes – dados históricos; Autoridades Portuárias – dado de 2011. A porcentagem no gráfico indica o *compound annual growth rate* (CAGR) – ou taxa anual de crescimento composto.

<sup>139</sup> Vale ressaltar que algumas APs não realizam ou ficaram sem realizar novos concursos por vários anos.

<sup>140</sup> Na lição de alguns autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, pp. 221-222), a demissão dos empregados das estatais deverá ser devidamente justificada, devendo ser instaurado processo administrativo, no qual seja garantido ao empregado o contraditório e a ampla defesa prévia. As razões para a demissão não poderão ser tomadas com base no mero subjetivismo do administrador, mas sim em fundamentos razoáveis. Note-se que, mesmo se adotado tal posicionamento, isso não impede a demissão sem justa causa; ela apenas leva à demissão a partir de fundamentos razoáveis.

<sup>141</sup> Não inclui quantitativos de Suape nem pessoal terceirizado da CODESA – dados não fornecidos. Os dados foram colhidos entre julho e setembro de 2011.

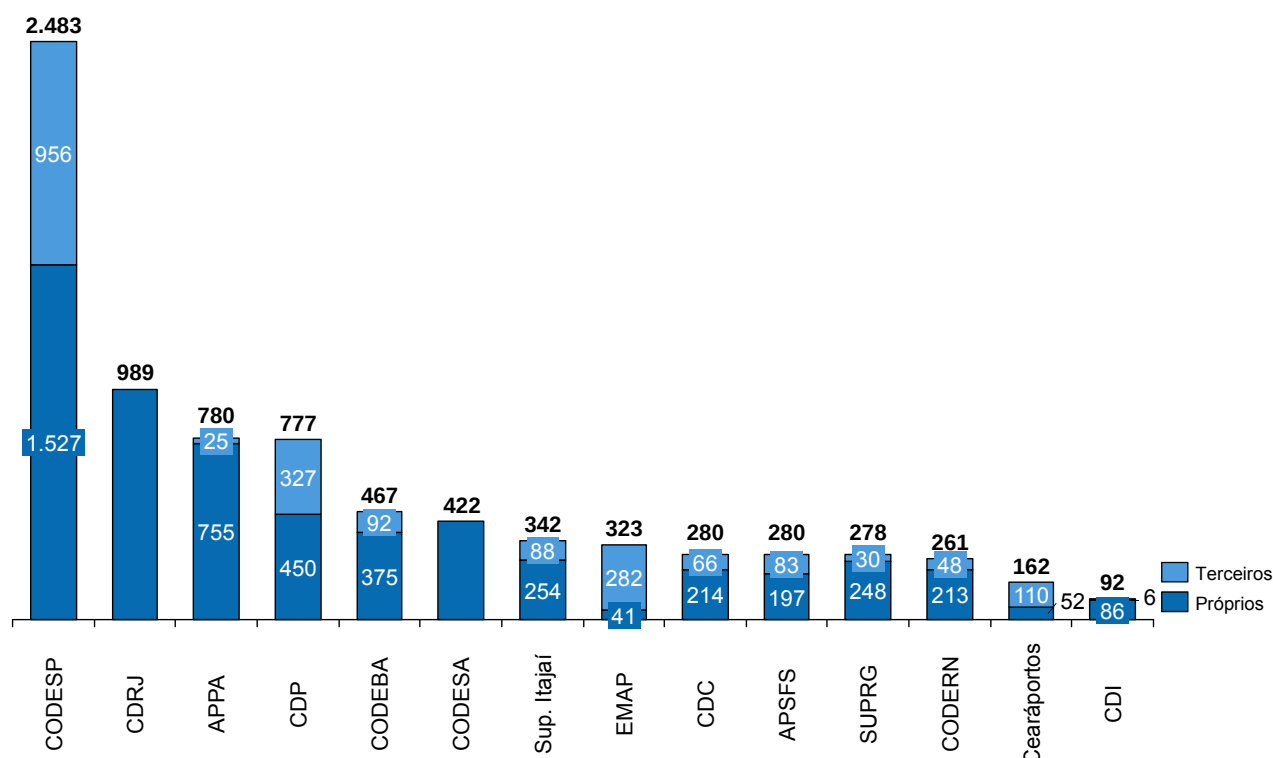


Figura 34 - Quantitativo de pessoal nas APs analisadas (2011)

A contratação de funcionários por parte das APs também enfrenta restrições<sup>142</sup>. Nas empresas estatais, caso das Companhias Docas federais, a contratação de empregados deve seguir procedimentos legais pré-estabelecidos, sendo necessária a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, II, CF). A realização de concurso público para admissão de funcionários deve ocorrer mediante autorização do Departamento de Coordenação e Controle de Estatais do Ministério do Planejamento (DEST/MPOG), órgão responsável por autorizar o ingresso de pessoal nas empresas do Governo Federal. Já nas autarquias, casos da APPA e da SUPRG, por exemplo, os servidores são titulares de cargos públicos e, diferente dos funcionários das estatais, são estatutários. O seu regime está previsto no respectivo estatuto funcional da autarquia. Esses servidores também devem se submeter a concurso público para admissão, mas são estáveis após três anos de efetivo exercício. Ou seja, após esse prazo, servidores estáveis só podem ser demitidos caso pratiquem alguma infração prevista na lei. Praticada uma infração, o servidor estável somente perderá o cargo (art. 41, § 1º, da Constituição de 1988): (I) em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (II) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (III) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Ressalta-se apenas que, até o momento, não foi editada a lei complementar a que faz alusão o item (III) citado.

Possivelmente em função das restrições associadas à contratação de funcionários por parte das APs, tem sido prática comum, em muitas delas, a terceirização de funcionários para a execução de serviços específicos, conforme pode ser notado na Figura 34.

Outra figura comum às estruturas de cargos nas APs é a existência de cargos comissionados ou de confiança, aqueles de livre provimento e exoneração. Nestes casos não é necessária realização prévia de concurso público para contratação. Tipicamente, são cargos comissionados os cargos

<sup>142</sup> Exceto no caso da CDI, que é uma empresa privada.

diretivos e chefia intermediária. Nota-se em algumas APs um elevado número de funcionários comissionados proporcionalmente ao total de funcionários da organização.

No que tange ao perfil dos funcionários, pode-se observar em muitas das APs a existência de um quadro de média etária relativamente elevada. Na CODESP, por exemplo, a idade média dos funcionários era de 48 anos<sup>143</sup>, em 2009. Esse perfil de funcionários evidencia a já mencionada ausência de políticas eficazes de renovação no quadro de empregados, o que traz algumas outras consequências diretas para as APs:

- Elevados custos associados a pessoal, tais como salários e encargos (principalmente previdenciários);
- Elevado número de aposentados ainda em serviço;
- Dificuldade na retenção do conhecimento, uma vez que o mesmo não vem sendo transferido às novas gerações;
- Falta de motivação e ambição por resultados por parte dos funcionários;
- Choque cultural entre funcionários mais antigos e recém-admitidos.

Note-se ainda que muitos dos funcionários que não foram desligados no processo de modernização tiveram de se adaptar às exigências dos novos cargos. Apesar de não possuírem o perfil adequado para as funções às quais foram alocados, muitos seguem trabalhando nas APs até hoje.

Em contraposição ao quadro em tela, a qualificação atual do corpo gestor das APs, principalmente dos presidentes e diretores, pode ser percebida como satisfatória. Em boa parte das APs analisadas, os presidentes e diretores em exercício possuem perfil técnico e administrativo condizente com as atividades que desempenham, e passaram por experiências prévias que os qualificam para seus cargos. Essa é uma situação que notoriamente apresentou melhora nos últimos anos. Ainda assim, cabe notar que inexistente um mecanismo formal que especifique requisitos mínimos em termos de competências, o que gera margem para que as nomeações não privilegiem os profissionais com perfil técnico e gerencial mais adequado aos cargos.

Outro ponto avaliado foi a qualidade da capacitação provida aos funcionários e gestores das APs: a despeito de diversas APs realizarem ações neste sentido, concluiu-se que o planejamento dessas ações ainda é bastante incipiente<sup>144</sup>.

Analisando os aspectos de política de recursos humanos das APs, observam-se importantes lacunas que contribuem para a ineficiência de gestão destas instituições. São três os aspectos mais críticos identificados: o baixo nível de remuneração; a ausência de planos de carreira bem definidos e a ausência de uma cultura meritocrática, exacerbada pela falta de métricas eficazes de avaliação de desempenho atreladas a mecanismos de remuneração variável.

Os problemas associados à carreira – especialmente a percepção de baixa remuneração – geram impactos negativos à gestão da companhia, principalmente com relação ao desestímulo dos funcionários e à institucionalização das horas extras, que acabam por aumentar os custos associados à folha salarial<sup>145</sup>.

<sup>143</sup> Fonte: Deloitte (2009).

<sup>144</sup> Cabe comentar que a Portobrás possuía em sua estrutura o Centro de Treinamento Portuário (CTP), uma entidade criada com o objetivo de prover qualificação adequada aos funcionários da entidade. Na época havia, inclusive, o Curso Superior de Portos, voltado à formação de profissionais do setor. Com a extinção da Portobrás, o CTP foi transferido à CDRJ e, com o passar do tempo, foi sendo cada vez mais enfraquecido.

<sup>145</sup> O problema de institucionalização das horas extras não é exclusivo da CODESP. No ano de 2007, por exemplo, o então recém-empossado Diretor-Presidente da CDRJ, Jorge Luiz de Mello, concedeu uma entrevista em que tratava do mesmo tema, que afligia a CDRJ (Porto Gente, 20/11/2007). Nesta, frisou que as horas extras haviam passado a ser enxergadas como uma compensação salarial, tendo em vista o baixo

Objetivamente, as APs carecem de melhorias nos planos de carreira de seus funcionários (e de sua implantação na prática), com a equiparação de salários a valores de mercado e a eliminação de distorções entre os cargos. Destaca-se ainda a necessidade de introduzir instrumentos motivadores e de incentivo, como, por exemplo, remuneração variável atrelada a métricas de avaliação de desempenho individual. Dessa forma, nota-se que atualmente inexistem atrativos nas APs capazes de capturar profissionais qualificados e motivados a desempenhar sua função.

### 2.4.3 Governança

“Governança é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, diretoria e órgãos de controle” (IBGC, 2010). Com base neste conceito, avalia-se a estruturação do sistema de governança e a governança em si das APs.

Ao se analisar, primeiramente, as estruturas societárias das APs – que oferecem uma base de compreensão sobre quais interesses as APs tendem a satisfazer nas suas ações, estratégias, etc. – vê-se que os governos dos diversos entes federativos mantêm controle absoluto destas entidades<sup>146</sup>. Mesmo no caso das sociedades de economia mista (por exemplo, as Companhias Docas federais), em que há espaço para uma maior participação privada não majoritária, observa-se que em nenhum caso a participação privada supera 1% do capital votante.

O poder de controle associado à propriedade do capital se manifesta também na composição dos principais elementos do sistema de governança. No setor portuário, a composição do sistema de governança varia caso a caso. Nas Companhias Docas federais, por exemplo, podem existir os seguintes elementos, geralmente mais simples nos demais casos:

- Conselho de Autoridade Portuária – CAP – associado a cada porto (mandatário para todos os portos organizados) é de caráter consultivo, para alguns temas, e deliberativo, para outros. Nos temas deliberativos, é superior à AP que administra aquele porto;
- AP
  - Assembleia dos acionistas: órgão superior do sistema de governança das APs, com votação de temas proporcional ao capital votante na empresa (instalado quando há composição acionária, o que não ocorre nas autarquias);
  - Conselho de Administração – CONSAD – quando instalado, é o órgão máximo do sistema de governança do porto, abaixo da Assembleia;
  - Conselho Fiscal – CONFIS – órgão fiscalizador das atividades da administração da empresa;
  - Diretoria Executiva – DIREXE – composta pelo diretor-presidente e demais diretores, em geral toma decisões relevantes quanto às atividades da empresa e as encaminha ao CONSAD. Quando instalado, é superior ao diretor-presidente;
  - Diretor-presidente ou superintendente – responsável pela direção da companhia, no caso das Companhias Docas federais é indicado pela SEP e eleito pelo CONSAD, com um mandato de três anos, sendo permitida a reeleição<sup>147</sup>;

---

nível da remuneração fixa dos funcionários. A questão foi exacerbada de tal forma que as horas extras cumpridas por colaboradores da CDRJ chegaram a extrapolar os limites definidos pela CLT.

<sup>146</sup> Nas autarquias (APPA, etc.), não há composição acionária, o controle é totalmente governamental. No caso das empresas públicas (ex.: Suape), 100% do capital pertence ao ente federativo ao qual a empresa se vincula.

<sup>147</sup> Em outras APs, delegadas, o Poder Executivo também é responsável pela indicação. No caso da CDI, é simplesmente eleito pelo CONSAD.

- Diretores/Diretorias - ocupam cargos comissionados e são, em geral, indicados pelo chefe do Poder Executivo (pela SEP, no caso das Companhias Docas federais) e eleitos pelo CONSAD, quando instalado;
- Auditoria Interna e Auditoria Independente - além dos órgãos de auditoria interna, presentes em alguns casos (como nas APs Federais), há também órgãos públicos de controle que exercem a função de auditoria independente, como, por exemplo, a Controladoria Geral da União - CGU (no caso das Companhias Docas federais).

A efetiva instalação destes elementos depende do regime jurídico e do estatuto da entidade, com exceção do CAP, presente em todos os portos organizados e cujas funções e composição foram previamente abordadas no item 2.1. No caso das Companhias Docas federais (sociedades de economia mista), regidas pela Lei 6.404/1976 (Lei das S.A.s), a instalação de CONSAD e do CONFIS, por exemplo, depende da previsão em estatuto ou da vontade da Assembleia<sup>148</sup>. Na prática, todas elas instalaram estes elementos de governança. No caso das sociedades anônimas privadas (como, por exemplo, a CDI), o CONSAD é compulsório.

Quando instalados, os CONSADs são particularmente relevantes e atuantes, centralizando as principais decisões estratégicas da empresa, as quais deverão ser colocadas em prática pelo presidente (ou diretor-presidente, ou superintendente, se for o caso). A Lei das S.A.s dispõe que compete aos CONSADs:

[...] I - fixar a orientação geral dos negócios da companhia;

II - eleger e destituir os diretores da companhia e fixar-lhes as atribuições, observado o que a respeito dispuser o estatuto;

III - fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, e quaisquer outros atos;

IV - convocar a assembleia geral quando julgar conveniente, ou no caso do artigo 132;

V - manifestar-se sobre o relatório da administração e as contas da diretoria;

VI - manifestar-se previamente sobre atos ou contratos, quando o estatuto assim o exigir;

VII - deliberar, quando autorizado pelo estatuto, sobre a emissão de ações ou de bônus de subscrição;

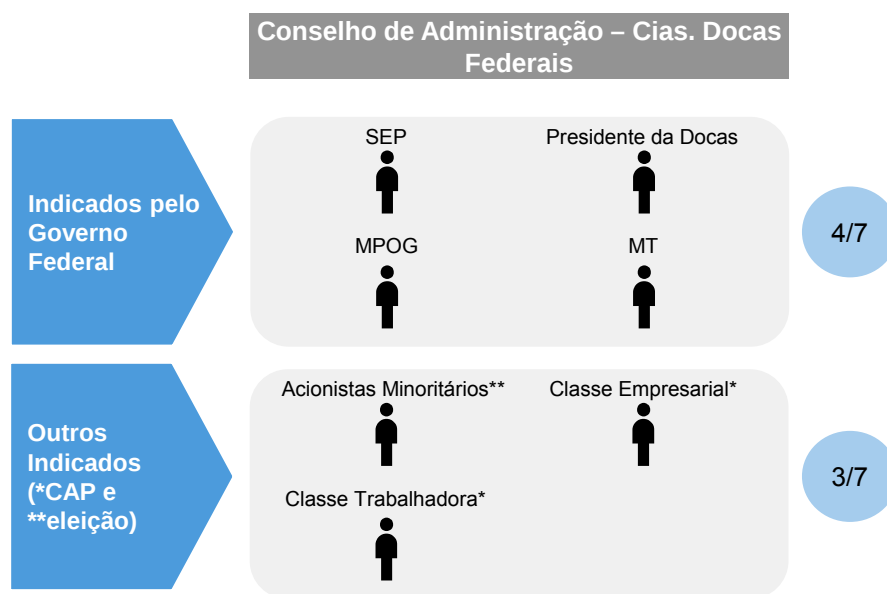
VIII - autorizar, se o estatuto não dispuser em contrário, a alienação de bens do ativo não circulante, a constituição de ônus reais e a prestação de garantias a obrigações de terceiros (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009);

IX - escolher e destituir os auditores independentes, se houver [...].

No caso das Companhias Docas federais, esses conselhos são compostos por sete membros, conforme o Decreto 6.551/2008. Destes sete, quatro são indicados pela União. Na prática, um dos conselheiros da União é o presidente da Cia. Docas, também indicado pela SEP, que acumula as funções (Figura 35)<sup>149</sup>.

<sup>148</sup> Isto não impede que em autarquias, por exemplo, o estatuto preveja a instalação de um CONSAD ou similar com regras e composição próprias, como ocorre na SUPRG, que possui um “Conselho de Direção”.

<sup>149</sup> Em relação ao assento do membro da classe trabalhadora, é importante ressaltar que, em dezembro de 2010, foi aprovada a Lei 12.353, que prevê que os trabalhadores das empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União, e que tenham pelo menos 200 funcionários, devam ter um



**Figura 35 - Composição dos CONSADs das companhias docas federais**

Nas Companhias Docas federais, os mandatos dos conselheiros são de três anos, permitida a reeleição. Os cargos são remunerados<sup>150</sup> e há ressarcimento de despesas de locomoção e estadia, quando o conselheiro residir fora da cidade onde a reunião for realizada.

Embora tenha estabelecido a quem cabem as indicações e diretrizes gerais para as mesmas (“notórios conhecimentos e experiência, idoneidade moral e reputação ilibada”), o decreto não definiu critérios para a ocupação do cargo em termos de capacitações e experiência necessárias.

Além das regras específicas para a composição do CONSAD, as Companhias Docas federais também estão sujeitas a diversas diretrizes estabelecidas pela SEP, no “Manual com os principais tópicos com os procedimentos para composição do CONSAD”, que dispõe sobre sua “Definição e Finalidade”, “Composição e Funcionamento”, “Reuniões” e “Competências” (além de outros aspectos de menor relevância).

O levantamento dos aspectos críticos associados à governança das APs compreendeu a análise dos aspectos formais e da atuação prática dos diversos órgãos do sistema de governança que envolvem as APs, sejam eles internos (entes das próprias companhias ou autarquias) ou externos (CAP, principalmente). Estes aspectos são tratados no item 2.4.5.

---

representante no CONSAD, eleito diretamente pelos seus pares. Apurou-se, todavia, que este dispositivo não foi aplicado até então nestas APs, possivelmente sob a interpretação de que os trabalhadores já estejam representados pelo membro indicado pelo CAP (muito embora estes representem os empregados com e sem vínculo empregatício).

<sup>150</sup> Apurou-se que os conselheiros são remunerados em valores da ordem de 10% do salário dos diretores da Cia. Docas.

#### 2.4.4 Desempenho Financeiro

Há décadas, o sistema portuário público sofre com as consequências de uma gestão financeira inadequada. Diversos portos têm sido operados com estruturas de custos inchadas, tarifas estabelecidas sem referência e elevados passivos.

Particularmente com o advento da Lei dos Portos e a brusca transição do modelo anterior, as APs foram diretamente impactadas em suas finanças, sofrendo, principalmente, uma redução significativa em suas receitas. A receita oriunda dos contratos de arrendamento somada à receita tarifária não foi suficiente para se equiparar à receita auferida pelas APs quando essas realizavam a movimentação de cargas. Adicionalmente, a falta de uma transição gradual para o novo modelo contribuiu para que as APs vissem sua situação financeira se deteriorar ainda mais. Muitas delas acabaram sofrendo consequências diretas do descasamento entre receitas e gastos, sendo obrigadas, inclusive, a priorizar o pagamento de alguns gastos em detrimento de outros. Dessa forma, passivos já existentes foram progressivamente se acumulando e se somando a outros gerados pela mudança de modelo (por exemplo, passivos trabalhistas).

A primeira observação que se fez é que a transparência e a prestação de contas dessas companhias à sociedade ainda encontra-se muito aquém de uma condição ideal. Certas APs, em particular algumas autarquias, não divulgam abertamente suas informações financeiras. Por serem pessoas jurídicas de direito público, algumas autarquias publicam seus dados para o público em geral apenas de forma agregada às contas públicas dos estados ou municípios aos quais são vinculadas. Assim, a situação inicial foi avaliada com as APs, cujos dados foram obtidos de forma adequada<sup>151</sup>.

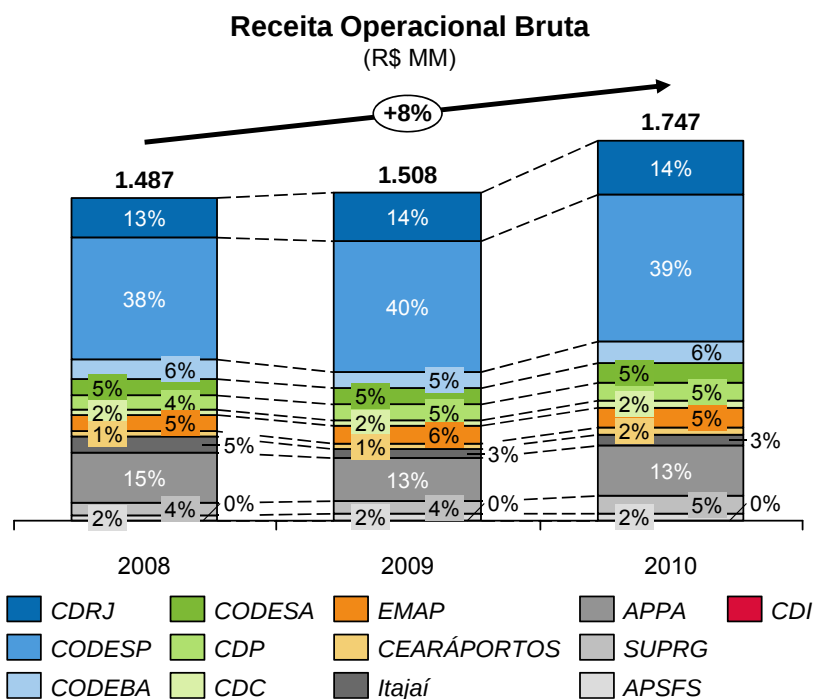
Foram analisadas as informações financeiras (inclusive indicadores de rentabilidade e de equilíbrio financeiro) das APs de maneira consolidada, dando uma visão de conjunto do setor. Em seguida, foram avaliadas em especial duas questões essenciais: os passivos e a sustentabilidade das APs sob o enfoque financeiro. O horizonte temporal considerado nas análises foi de três anos (2008 a 2010)<sup>152</sup>.

##### 2.4.4.1 Perfil financeiro das autoridades portuárias

Os demonstrativos de resultados revelam que as APs selecionadas apresentaram, em 2010, uma receita operacional bruta total de R\$1,7 bilhão. Este montante representa um crescimento anual médio de 8% desde 2008, conforme mostra a Figura 36.

<sup>151</sup> É importante também ressaltar que nas autarquias, pessoas jurídicas de direito público, é utilizada a contabilidade pública para contabilizar seus resultados. Como a contabilidade pública difere em alguns aspectos da metodologia empresarial de contabilidade, utilizada nas S.A.s, por exemplo, houve a necessidade de se adaptar certas terminologias para efeito de comparação de dados. Nos casos em que a adaptação não foi possível, as autarquias foram suprimidas das análises.

<sup>152</sup> Os dados financeiros da CODERN referentes aos três anos analisados não puderam ser obtidos e, até a finalização da elaboração dessa análise, os dados financeiros de Suape do exercício de 2010 também não haviam sido publicados.



**Figura 36 – Receita operacional bruta consolidada das APs analisadas**

As receitas das APs são compostas principalmente pelos montantes pagos por ano a título de arrendamento e pelas diversas tarifas portuárias provenientes da utilização da infraestrutura<sup>153</sup>. Essa composição, conforme evidencia a Figura 37, varia de AP para AP, de acordo com suas características, diferença essa que reflete a ausência de uma metodologia unificada para a definição dos valores de tarifas e de arrendamentos.

<sup>153</sup> Optou-se por analisar a receita operacional bruta, pois essa não inclui outras receitas provenientes de ganhos financeiros, uma vez que se entende que o objeto adequado de análise seja a geração de recursos exclusivamente provenientes das atividades fim das APs.

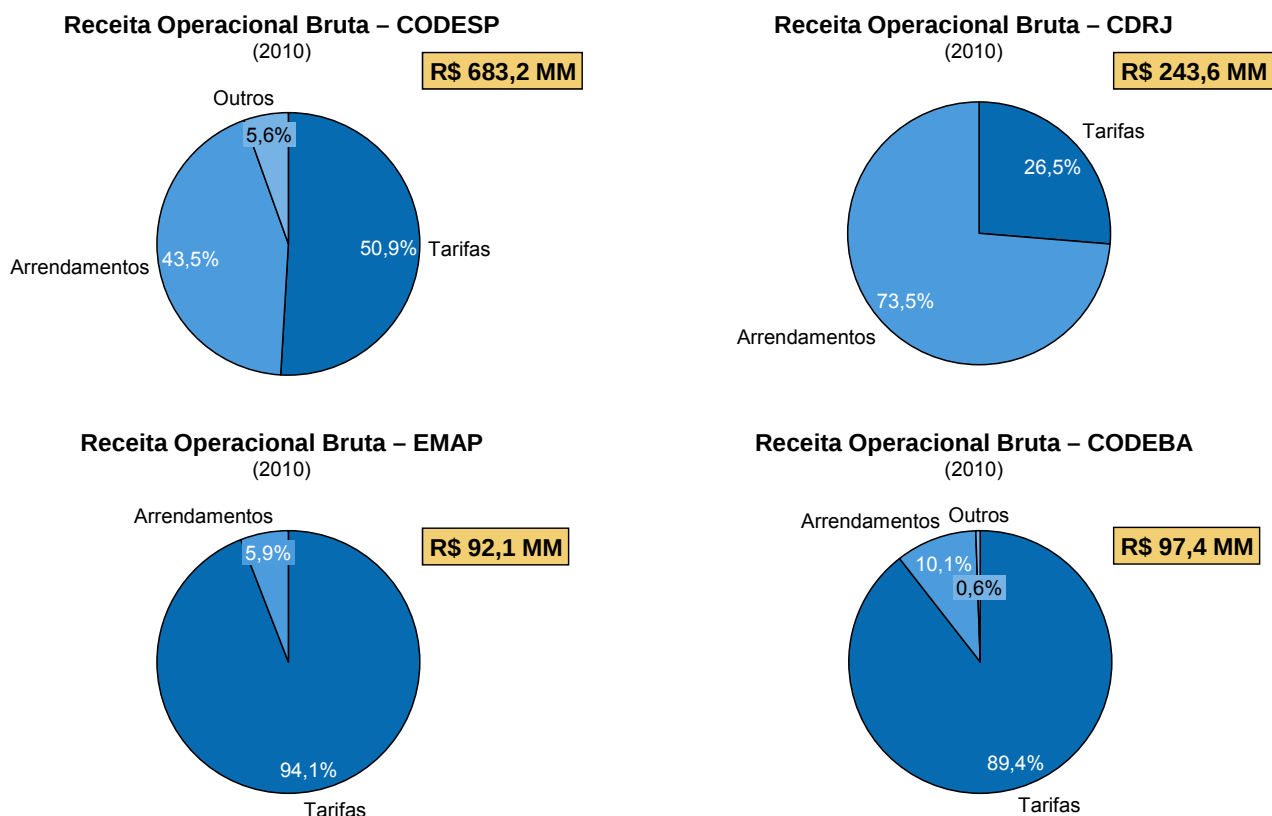


Figura 37 – Exemplos da composição das receitas das APs (2010)

Com relação aos custos e despesas incorridos no exercício de 2010, as APs analisadas apresentaram um montante total de R\$1,8 bilhão (Figura 38)<sup>154</sup>.

<sup>154</sup> Os custos são compostos por itens diretamente envolvidos na execução das suas atividades fim (manutenção da infraestrutura e superestrutura, com equipamentos pertencentes à AP, segurança do complexo portuário, etc.). Já as despesas podem ser divididas em despesas gerais e administrativas, despesas financeiras líquidas e outras despesas.

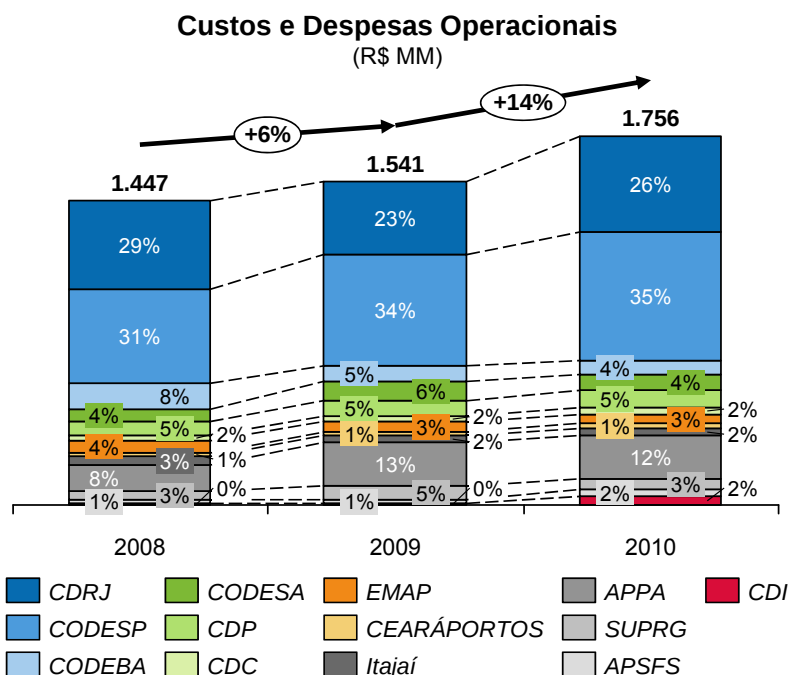
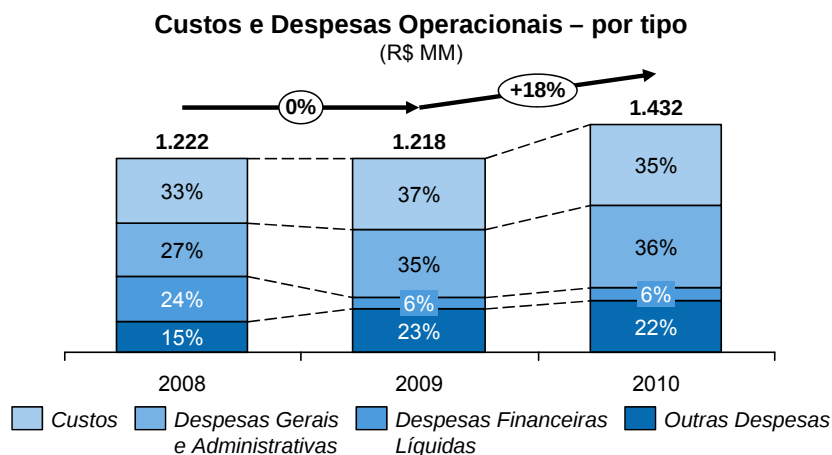


Figura 38 – Custos e despesas consolidados das APs analisadas

Na Figura 39 observa-se a evolução dos custos e despesas das APs, por tipo, no período de 2008 a 2010. Por não discriminarem detalhadamente suas despesas correntes em seus demonstrativos financeiros, as autarquias foram suprimidas da análise.



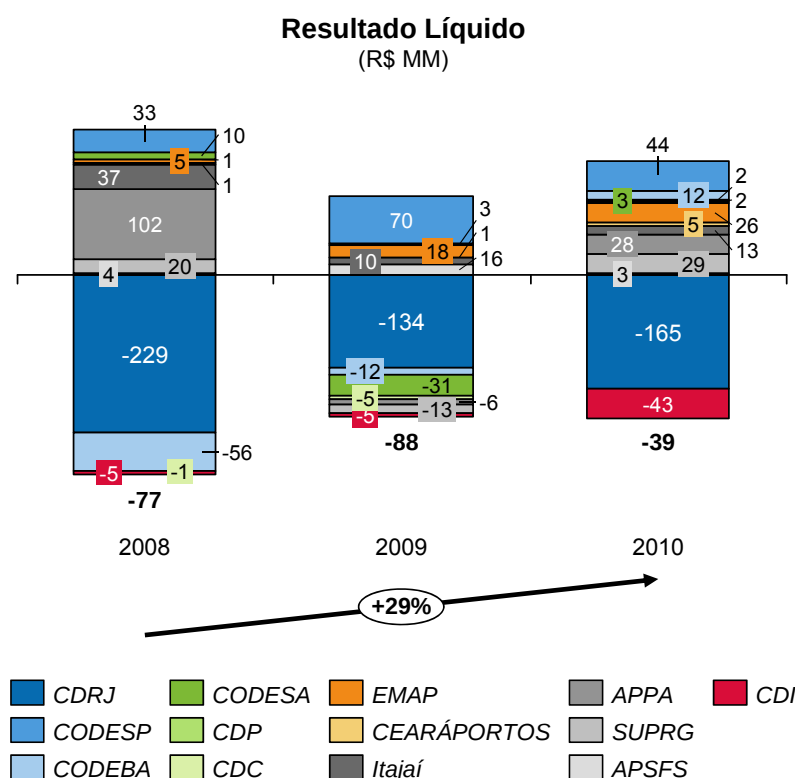
Nota: por não serem segregados de forma detalhada nos demonstrativos os dados de despesas correntes das autarquias não foram considerados nesta análise

Figura 39 – Composição dos custos e despesas consolidados

O gráfico mostra um crescimento na representatividade das despesas gerais e administrativas no total dos custos e despesas operacionais. Além de uma evolução em termos relativos, também cresceram em termos absolutos (de R\$335 milhões em 2008 para R\$520 milhões em 2010). A participação de outras despesas também cresceu de forma mais acentuada no período, em movimento contrário às despesas financeiras líquidas.

Os custos e despesas incorridos pelas treze APs analisadas representaram no exercício de 2010 um valor 1% superior à receita gerada no mesmo ano. Os custos e despesas também evoluíram mais que as receitas no período 2008-2010: 21% ante 17%, descompasso com origem principalmente no crescimento de custos e despesas de algumas APs, como a CODESP e APPA, que, somados, em 2008 representavam 39% do total, passando a representar 47% do total em 2010.

Por fim, avaliou-se o resultado líquido agregado obtido pelas APs durante o período de 2008 a 2010 (Figura 40).

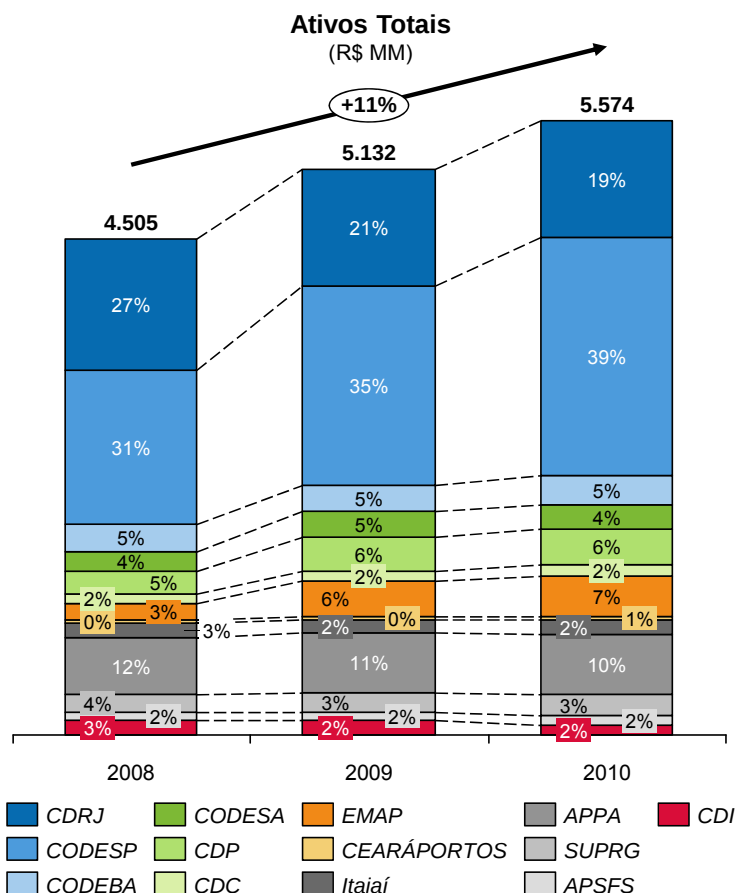


**Figura 40 – Resultado líquido consolidado das APs analisadas**

Das APs analisadas, quatro apresentaram resultados negativos em 2008, sete em 2009 e duas em 2010. No período, CDRJ e CDI foram as duas únicas companhias a apresentar resultados negativos em todos os anos. Nota-se, ainda, que a CDRJ foi a principal responsável pelo mau desempenho da amostra. Somente em 2010, o prejuízo líquido gerado por ela (R\$165 milhões) foi praticamente igual à soma dos lucros obtidos pelas 11 APs com resultados positivos no ano (R\$168 milhões).

É importante também destacar as melhorias obtidas por algumas APs em seus resultados desde 2008. Algumas delas, inclusive, passaram de uma situação de prejuízo para uma de lucro. CODEBA e EMAP podem ser citadas como exemplos de APs que obtiveram evoluções no período. Em três anos, a CODEBA conseguiu reverter um prejuízo líquido de R\$56 milhões para um lucro líquido de R\$12 milhões. Já a EMAP, que em 2008 obteve um resultado líquido de R\$5 milhões, fechou o ano de 2010 com um lucro de R\$26 milhões. Tanto CODEBA quanto EMAP estão entre as APs cujas receitas possuem um componente variável elevado (principalmente tarifário). Como consequência direta do aumento no fluxo de cargas, essas APs puderam notar um melhor desempenho em seus resultados.

Deslocando o olhar dos demonstrativos de resultados para os balanços patrimoniais, vê-se que os ativos totais das sete APs analisadas cresceram a uma taxa média de 11% ao ano no período avaliado, alcançando uma posição consolidada de R\$5,6 bilhões ao final de 2010, como evidencia a Figura 41.



**Figura 41 - Ativos totais consolidados das APs analisadas**

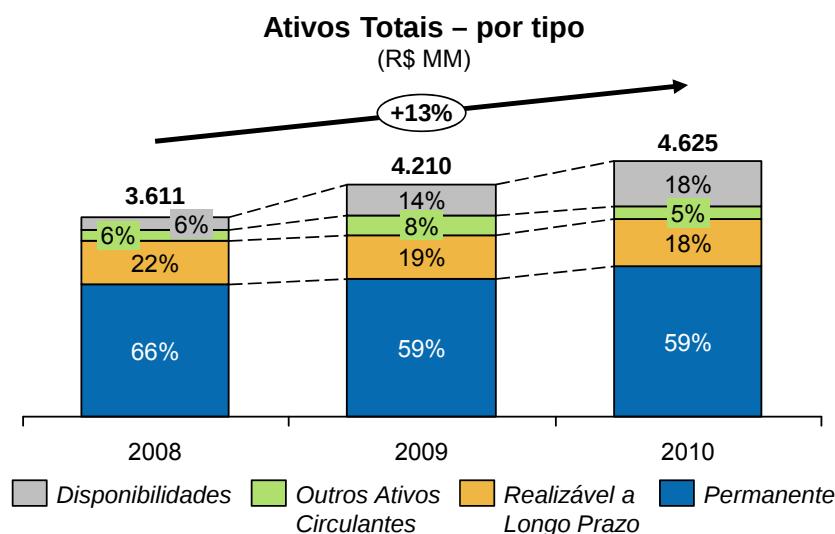
Somente CODESP e CDRJ possuem juntas 58% dos ativos totais (39% do total pertencentes à CODESP) das APs consideradas na análise. A maior parte desse montante corresponde a bens imobilizados.

Pode-se observar ainda a evolução dos ativos totais das APs, por tipo, no mesmo período. Pelos motivos mencionados, as autarquias foram excluídas desta análise.

Os ativos dividem-se em disponibilidades e outros ativos circulantes, ambos componentes do ativo circulante, e realizável a longo prazo e permanente, componentes do ativo não circulante, sendo que:

- Disponibilidades incluem ativos de alta liquidez, tais como caixa, depósitos bancários e aplicações financeiras;
- Em outros ativos circulantes estão contabilizados os componentes restantes do ativo circulante da AP, como, por exemplo, contas e títulos a receber de clientes, estoques e despesas pagas antecipadamente;
- Ativos realizáveis a longo prazo correspondem a outros direitos a receber da AP, como é o caso de outras contas a receber, créditos diversos (por exemplo, fiscais), etc.;

- Os ativos permanentes contemplam os outros ativos restantes, como investimentos de longo prazo, bens imobilizados e intangíveis. Por não pertencerem às APs, terrenos não são contabilizados nos ativos imobilizados das empresas.

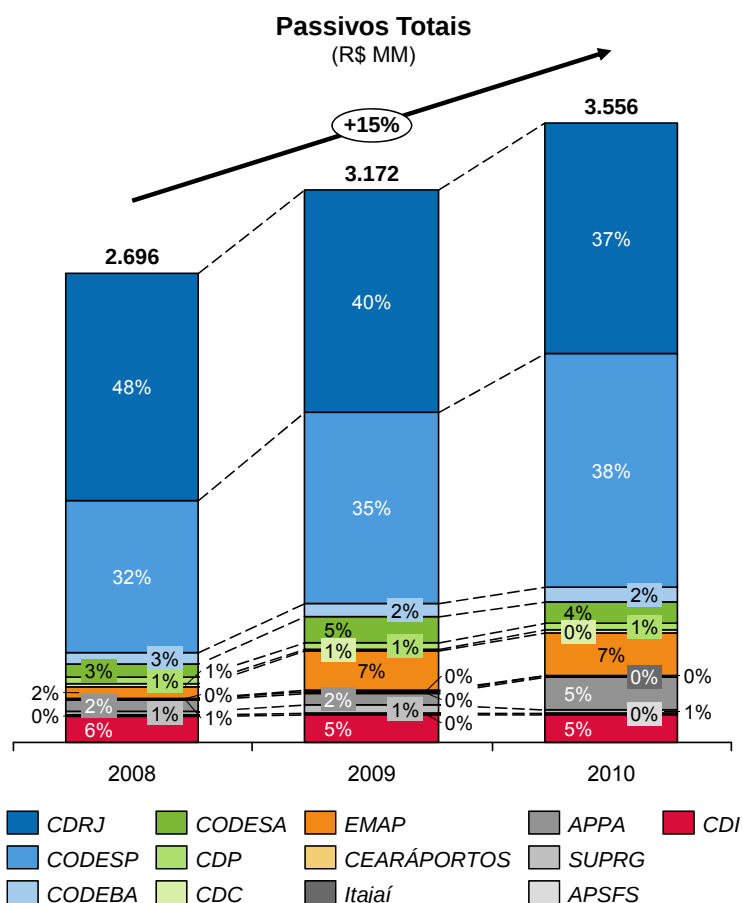


*Nota: por não serem segregados de forma detalhada nos demonstrativos os dados dos ativos das autarquias não foram considerados nesta análise*

**Figura 42 - Composição dos ativos totais consolidados**

Pode-se observar um crescimento significativo das disponibilidades das companhias no período (de R\$228 milhões em 2008 para R\$810 milhões em 2010), ao passo que ativos de longo prazo, como realizável a longo prazo e permanente, passaram a representar uma menor parcela dos ativos totais. Isso pode ser explicado por alguns fatores como o acúmulo de recursos em caixa a uma taxa não compatível com a de reinvestimento ou de pagamento de obrigações.

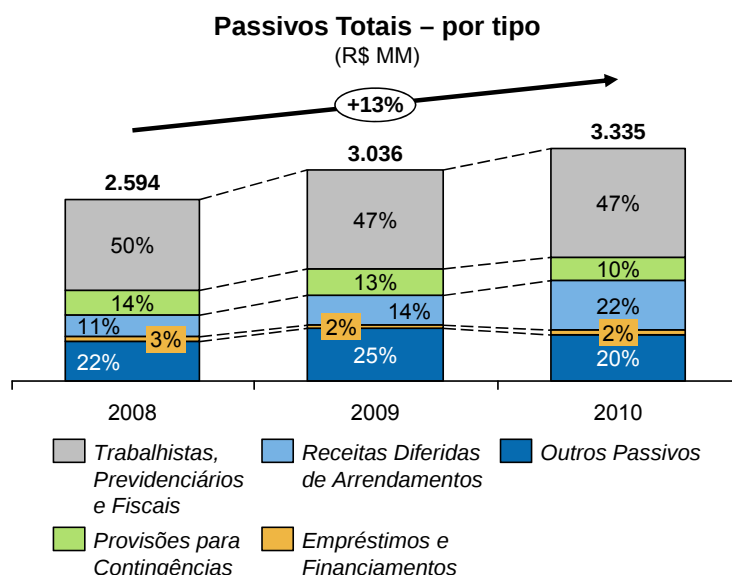
Conforme mostra a Figura 43, os passivos totais dessas APs evoluíram a uma taxa média de 15% ao ano de 2008 a 2010. Essa taxa é um pouco maior que a da evolução dos ativos no mesmo período (11% ao ano). Ao final de 2010 os passivos totalizaram R\$3,6 bilhões.



**Figura 43 - Passivos totais consolidados das APs analisadas**

Ao se observar o gráfico, dois fatores chamam a atenção. Primeiro, assim como nos ativos totais, a grande maioria dos passivos existentes está concentrada em principalmente duas APs, CODESP e CDRJ. Segundo, fica evidente a situação crítica da CDRJ que, apesar de possuir 19% do total de ativos das APs analisadas, possui 37% do total de passivos.

A Figura 44 destaca a evolução dos passivos totais das APs, por tipo, no mesmo período. Os dados das autarquias não foram considerados no gráfico, uma vez que os mesmos não são apresentados de forma detalhada nos demonstrativos.



*Nota: por não serem segregados de forma detalhada nos demonstrativos os dados dos passivos das autarquias não foram considerados nesta análise*

**Figura 44 – Composição dos passivos totais consolidados**

Os passivos foram separados em cinco grandes blocos para melhor precisar seus graus de criticidade: trabalhistas, previdenciários e fiscais, provisões para contingências, receitas diferidas de arrendamentos, empréstimos e financiamentos e outros passivos.

- São considerados passivos trabalhistas, previdenciários e fiscais todos aqueles referentes a essas categorias, exceto pelas provisões feitas para dívidas dessas mesmas naturezas. Estão aqui incluídos passivos referentes a salários e encargos de funcionários, previdência social (por exemplo, Portus), tributos, entre outros;
- Provisões para contingências são todas as provisões constituídas para eventuais encargos e riscos de diferentes naturezas que possam ser incorridos pela AP. Como exemplo, provisões para férias e 13º salário de funcionários ou para cobrir perdas em ações judiciais;
- Receitas diferidas de arrendamentos correspondem às receitas recebidas antecipadamente dos contratos de arrendamento – firmados entre APs e arrendatários – que são diferidas de acordo com os prazos contratuais estabelecidos. O acúmulo destes passivos não deve ser visto como algo negativo, uma vez que, além de serem de baixo risco, evidenciam uma postura mais ativa da AP para realizar novos arrendamentos;
- Empréstimos e financiamentos envolvem instrumentos de dívida contraídos de terceiros, como, por exemplo, de bancos e outras instituições. Entretanto, empréstimos e financiamentos de instituições financeiras não ocorrem com frequência no setor, não sendo, consequentemente, representativos para a análise das APs;
- Finalmente, estão contemplados em outros passivos as obrigações pertencentes a outras categorias ainda não mencionadas. Essas incluem fornecedores, pagamentos de juros sobre capital próprio, etc.

O crescimento dos passivos no período deveu-se principalmente a um aumento significativo nas receitas diferidas de arrendamentos, de R\$293 milhões em 2008 para R\$718 milhões em 2010. A maior parte deste montante é pertencente à CODESP.

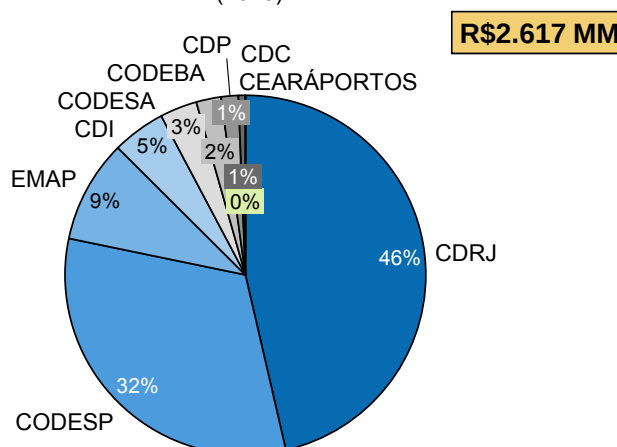
O montante referente às receitas diferidas de arrendamentos evoluiu de 11% para 22% do total no período, enquanto os passivos trabalhistas, previdenciários e fiscais e outros apresentaram leve queda (apesar de terem crescido em termos absolutos). Ainda assim, passivos de origem trabalhista, previdenciária e fiscal continuam sendo bastante representativos nos balanços das APs,

totalizando R\$1,6 bilhão, e seu saneamento encontra-se entre os maiores desafios do setor na atualidade.

Empréstimos e financiamentos apresentaram uma sensível queda no período e continuam representando uma parcela pouco significativa dos passivos totais das APs. A situação financeira deficitária das mesmas inviabiliza, em geral, esta forma de obtenção de crédito. Observe-se que é vedada a realização de operações de crédito caso os órgãos do setor público estejam inadimplentes com instituições financeiras, ou tiverem pendências de registro no Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público (CADIP).

Dentre as APs analisadas, conforme já mencionado, a CDRJ é a que se encontra na situação mais crítica por conta de seus passivos. Eliminando-se as receitas diferidas de arrendamentos do montante total de passivos, pode-se notar ainda mais claramente a situação da CDRJ. Neste caso, de um total de R\$2,6 bilhões de passivos, quase metade pertence à CDRJ e aproximadamente um terço à CODESP.

**Passivos Totais – por AP**  
(excluindo Receitas Diferidas de Arrendamentos)  
(2010)



**Figura 45 – Distribuição dos passivos totais por AP (excluindo receitas diferidas de arrendamentos) (2010)**

Analisou-se, por fim, a evolução do patrimônio líquido dessas APs. Desde 2008, o patrimônio líquido consolidado das APs evoluiu a uma taxa média de 6% ao ano, atingindo o montante de R\$2 bilhões ao final de 2010 (Figura 46).

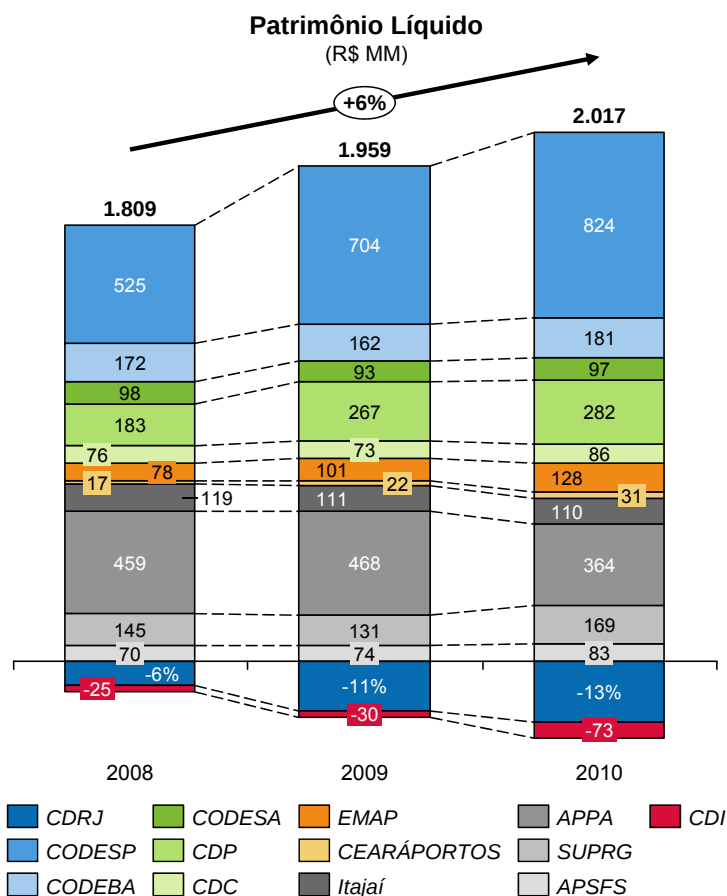


Figura 46 – Patrimônio líquido consolidado das APs analisadas

A evolução da composição do patrimônio líquido pode ser observada na Figura 47. Novamente, optou-se por não considerar os dados das autarquias no gráfico, pois os mesmos são apresentados somente de forma agregada nos demonstrativos.

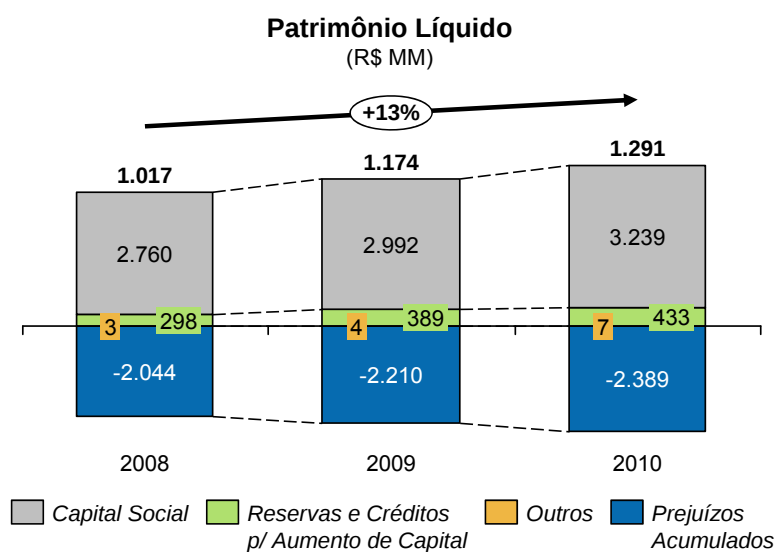


Figura 47 – Composição do patrimônio líquido consolidado

O patrimônio líquido pode ser dividido em quatro itens principais: capital social, reservas e créditos para aumento de capital, outros e prejuízos acumulados.

- O capital social representa o capital integralizado na sociedade pelos acionistas;
- Reservas e créditos para aumento de capital são constituídos por reservas em geral, como as geradas por resultados líquidos positivos obtidos pela companhia, ou pelos recursos provenientes da União destinados ao aumento do capital social da AP;
- Outros incluem itens como, por exemplo, ajustes de avaliação patrimonial;
- O último item contabiliza os prejuízos acumulados das APs. De acordo com a legislação, essa conta deve reportar somente prejuízos acumulados (e não mais incluir lucros acumulados, como era feito no passado).

Nota-se que o saldo remanescente dos prejuízos acumulados pelas APs ao longo dos anos ainda impacta de maneira significativa seus balanços. Em 2010, esse saldo de prejuízos acumulados totalizou R\$2,4 bilhões. Isso faz com que APs como CDRJ e CDI apresentem patrimônios líquidos negativos e, com isso, operem com seus passivos a descoberto. Em outras palavras, isso significa que, mesmo liquidando seus ativos na totalidade, essas APs não conseguiriam cumprir todas suas obrigações com terceiros.

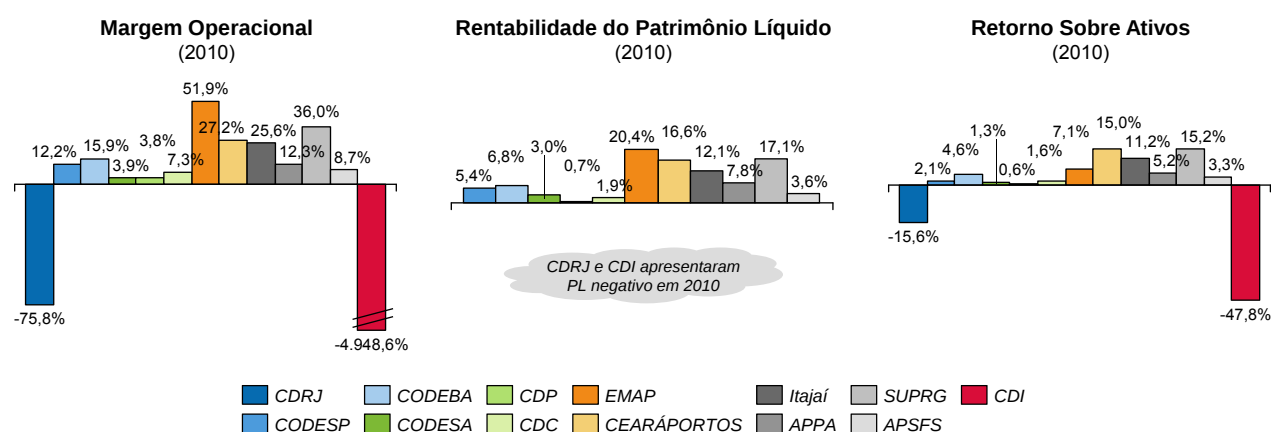
Analisados os dados dos demonstrativos de resultados e dos balanços financeiros, buscou-se comparar alguns indicadores que demonstram seus atuais níveis de rentabilidade. Os indicadores selecionados para a avaliação foram margem operacional, rentabilidade do patrimônio líquido e retorno sobre ativos obtidos por essas companhias.

- A margem operacional é calculada dividindo-se o lucro operacional obtido no exercício pela receita operacional líquida do mesmo período;
- A rentabilidade do patrimônio líquido é a relação entre o lucro líquido e o patrimônio líquido mantido pela companhia. Também pode ser interpretado como o retorno obtido sobre o capital próprio ou *return on equity* (ROE);
- O retorno sobre ativos é a relação entre o lucro líquido e os ativos totais da empresa, ou *return on assets* (ROA).

Para as autarquias, foram consideradas as receitas e despesas correntes para o cálculo do retorno das mesmas<sup>155</sup>. As chamadas receitas e despesas de capital, por não fazerem parte diretamente das operações dessas APs, não são consideradas nos cálculos. Adicionalmente, nas autarquias, o resultado líquido (receitas menos despesas correntes) pode ser considerado uma boa aproximação do resultado operacional.

<sup>155</sup> Receitas correntes são as receitas obtidas principalmente através de arrendamentos e da prestação de serviços, equivalendo dessa forma às receitas operacionais das empresas S.A.s. Despesas correntes incluem, entre outros, gastos com pessoal e encargos, juros e encargos de dívidas e outras despesas correntes.

Na Figura 48 são apresentados os indicadores de rentabilidade das APs para o ano de 2010.



**Figura 48 – Indicadores de rentabilidade das APs analisadas (2010)**

Resumidamente, a partir dos números acima é possível destacar três grupos de APs em se tratando de rentabilidade. O primeiro consiste nas APs com situação financeira deficiente e com margens negativas; tal grupo contempla a CDI e a CDRJ. Um segundo grupo, que inclui as APs federais CODESP, CODEBA, CODESA, CDP e CDC, apresenta níveis de rentabilidade limitados. Por fim, o terceiro grupo apresenta os melhores níveis de rentabilidade e é formado pelas APs vinculadas a governos estaduais e municipais, contemplando EMAP, Cearáportos, Itajaí, APPA, SUPRG e APSFS.

Um dos fatores que explicam a rentabilidade mais baixa das APs federais em comparação às demais são os elevados níveis de custos e despesas. Em geral, os maiores gastos estão associados a pessoal, com o pagamento de salários, benefícios e encargos. Por possuírem quadros de pessoal numerosos e, na maioria dos casos, com idades médias elevadas, esses custos e despesas tendem a ser ainda mais altos. Outras despesas, como as relacionadas a provisões para pagamentos de indenizações trabalhistas, também reduzem os resultados dessas APs de forma mais intensa.

Do lado das receitas também há fatores que contribuem com o baixo nível de rentabilidade observado em algumas APs.

Hoje em dia, inexistem, em geral, uma prática funcional de contabilidade de custos, a fim de estabelecer as tabelas tarifárias de maneira eficaz. Nesse sentido, o Decreto 6.620/2008 estabelece como diretriz a implantação de um sistema de preços e tarifas com base em centros de custos e eficiência operacional<sup>156</sup>. Tal diretriz visa, sobretudo, a modicidade das tarifas cobradas, bem como a sustentabilidade financeira da AP.

Entretanto, segundo auditoria realizada pelo TCU (2009), seis dos oito portos verificados pelo Tribunal<sup>157</sup> não possuíam centro de custos. Apenas CDP e CODESP conseguiram apropriá-los por meio de uma padronização técnica e econômico-financeira, ainda que modestamente. Desse modo, as APs não possuem subsídios para justificar a necessidade de revisões tarifárias. Sobre isso, constatou o TCU (2009):

<sup>156</sup> Decreto 6.620/2008, Art. 7º.

<sup>157</sup> O TCU realizou auditoria de verificação de centros de custos nos seguintes portos: CODESP, CDRJ, CDP, CDC, CODEBA, CODESA, EMAP e APPA.

Diante desse cenário, 75% (6 de 8) das APs auditadas não sabem se suas tarifas estão super ou subavaliadas em comparação com os seus custos, tornando os valores tarifários aleatórios e suficientes para pagar apenas as suas despesas totais, resultando numa situação em que as ineficiências não são identificadas nem eliminadas. (TCU, 2009)

Este cenário corrobora com o fato de as tabelas tarifárias dos portos brasileiros encontrarem-se, de maneira geral, desatualizadas.

Dentre as APs federais analisadas, a CDRJ é a que apresenta a situação mais crítica. Já há alguns anos a companhia é deficitária, apresentando prejuízos significativos nos últimos exercícios. Por conta de elevadas despesas incorridas principalmente com pessoal e encargos, constituição de provisões para contingências e outras despesas adicionais, a CDRJ não vem sendo capaz de reverter sua situação e gerar um resultado positivo. O histórico da empresa, que herdou grande parte dos funcionários e passivos da Portobrás, explica praticamente a situação.

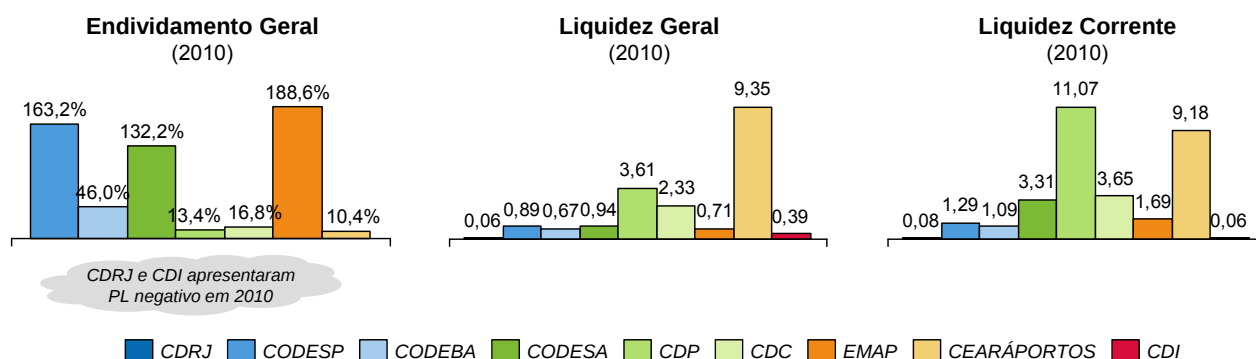
Por outro lado, contrariando algumas entrevistas, a maioria das APs brasileiras é hoje em dia superavitária. Com exceção da CDRJ e CDI, as demais estudadas obtiveram resultados positivos em 2010.

Nesses casos, deve-se comentar a instabilidade do desempenho financeiro ao longo dos anos. Como os níveis de rentabilidade são baixos, quando custos e despesas excedem o previsto ou gastos extraordinários surgem; a situação deficitária emerge novamente. Além disso, as baixas margens atuais dessas APs não permitem que elas saldem seus passivos e, muito menos, reinvestam em novos ativos. Isso faz com que as companhias não sejam plenamente sustentáveis e dependam de aportes de capital da União para investir.

Por fim, foram avaliados indicadores de equilíbrio financeiro para qualificar a estrutura de capitais e a solvência das companhias analisadas. Para tanto, utilizaram-se os indicadores de endividamento geral, liquidez geral e liquidez corrente:

- O endividamento geral, ou alavancagem, mostra o quanto de capital de terceiros a empresa possui em relação a seu capital próprio. Ele é calculado pela razão:  $(\text{passivo circulante} + \text{exigível a longo prazo}) / \text{patrimônio líquido}$ ;
- Por meio da liquidez geral é possível entender a capacidade da AP em saldar seus passivos totais. Ela é obtida pela relação:  $(\text{ativo circulante} + \text{realizável a longo prazo}) / (\text{passivo circulante} + \text{exigível a longo prazo})$ ;
- A liquidez corrente, assim como a liquidez geral (apresentada acima), também mede a capacidade de pagamento de dívidas, porém este indicador foca exclusivamente as dívidas de curto prazo. Assim, a relação  $\text{ativo circulante} / \text{passivo circulante}$  mostra para cada unidade monetária de dívida corrente, o quanto a companhia possui em ativos de mesmo perfil de vencimento.

Como nem todas as autarquias apresentam os passivos de forma detalhada nos balanços (inclusive sem notas explicativas), optou-se por não incluir as mesmas nas análises de equilíbrio financeiro. A Figura 49 apresenta os cálculos dos indicadores de equilíbrio financeiro para as sete APs foco das análises.



**Figura 49 – Indicadores de equilíbrio financeiro das APs analisadas (2010)**

Como se observa nos gráficos, algumas APs possuem um nível de endividamento geral elevado: CODESP, CODESA e EMAP principalmente. Note-se que CDRJ e CDI possuem patrimônio líquido negativo, como já comentado.

Por conta de diferenças existentes nas estruturas e nas contas dessas empresas, esses passivos devem ser entendidos em contextos individuais. Em certos casos, um alto índice de endividamento da AP não necessariamente representa uma ameaça a sua sustentabilidade, conforme mostram os exemplos a seguir:

- EMAP: a maior parte dos passivos existentes refere-se às obras de recuperação e ampliação do Porto do Itaquí executadas por meio de convênios firmados entre a AP e a União<sup>158</sup>;
- CODESP e CODESA: um alto montante dos passivos corresponde ao diferimento de receitas provenientes dos contratos de arrendamentos firmados. Certamente há um risco de *default* por parte desses operadores, porém o mesmo não é visto como uma ameaça às APs.

Com relação à solvência das empresas analisadas, observa-se que a Cearáportos apresentou os índices mais favoráveis. Isso se deve ao fato de a empresa possuir um baixo nível de endividamento e uma elevada posição de caixa. CDRJ, CDI e CODEBA apresentam os níveis de liquidez mais deficientes, sendo mais críticos nas duas primeiras.

#### 2.4.4.2 Análise dos passivos

O nível de passivos das APs é visto como um dos temas mais críticos e relevantes do setor portuário. Grande parte destes tem origem em um contexto histórico, que vale a pena ser recapitulado de forma breve.

Anteriormente, como já comentado, a gestão do sistema portuário nacional foi exercida pela Portobrás, *holding* administradora direta de alguns portos, por intermédio de Companhias Docas, e de hidrovias, além de concessionárias estaduais e uma concessionária privada. Esse modelo administrativo vigorou até 1990, data em que a Portobrás – criada em 1975 – foi extinta.

O fato gerou a necessidade iminente de se determinar o destino dos portos e AHs controlados pela Portobrás. A solução encontrada inicialmente foi vinculá-los às Companhias Docas federais ou a estados e municípios, mediante convênio.

Houve também a necessidade de se transferir os vínculos empregatícios dos funcionários da empresa. Dos 500 funcionários remanescentes, 162 foram transferidos para a CDRJ, 111 para as

<sup>158</sup> Somente referente ao Convênio DNIT/AQ/173/2003, por exemplo, a empresa reporta em seu balanço um passivo de aproximadamente R\$130 milhões.

AHs e o restante foi distribuído nas demais Companhias Docas<sup>159</sup>. Hoje em dia, alguns desses servidores foram transferidos para Brasília, onde exercem funções em órgãos da Administração Federal, como Ministério dos Transportes, ANTAQ e SEP. Porém, os mesmos ainda continuam vinculados à CDRJ, que possui a responsabilidade pelo pagamento de seus salários (atualmente têm sido pagos com recursos da União).

Ainda, no processo de extinção da Portobrás, buscou-se uma destinação a outros órgãos a ela vinculados, como a Companhia Brasileira de Dragagens (CBD), o Instituto de Pesquisa Hidroviária (INPH) e o Centro de Ensino Portuário (CEP). Todos foram incorporados à estrutura da CDRJ. A Figura 50 esquematiza o processo de extinção da Portobrás de forma resumida.

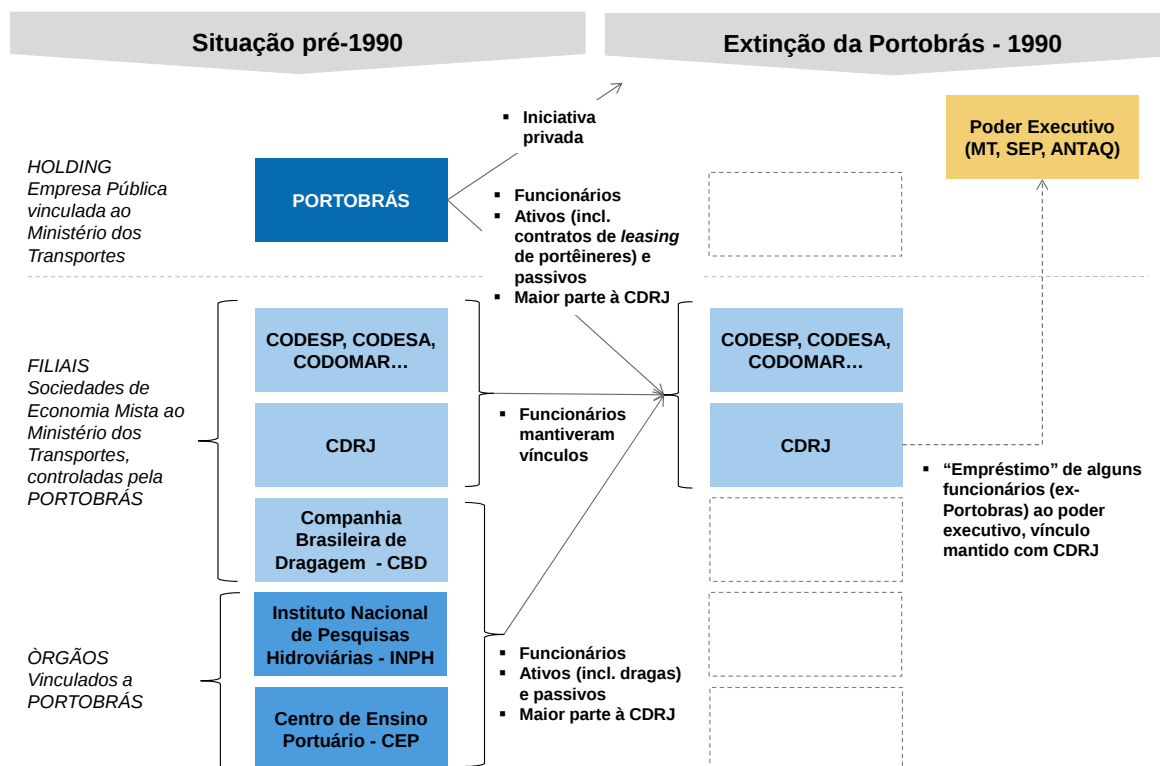


Figura 50 – Processo de extinção da portobrás

Por fim, a extinção da Portobrás, instituidora do Portus, também gerou consequências aos beneficiários dessa instituição.

O Portus - Instituto de Seguridade Social é o fundo de previdência privada dos trabalhadores portuários vinculados às empresas patrocinadoras do plano e foi criado em 1979 pela Portobrás. De acordo com o endereço eletrônico do instituto, o plano de benefícios administrado pelo Portus, o PBP1, possui atualmente 14 empresas em seu quadro de patrocinadores<sup>160</sup>.

Com a liquidação da Portobrás, um elevado montante de obrigações da empresa, na qualidade de patrocinadora instituidora do Portus, seguiu até os dias atuais sem ter sido quitado.

O Portus possui atualmente uma ação judicial contra a União em face da cobrança da contribuição de retirada de patrocínio da Portobrás, prevista no regulamento do fundo. O Portus se apoia no

<sup>159</sup> Emenda nº 11, oferecida ao Projeto de Lei nº 5.030, de 2009.

<sup>160</sup> Portos, CODOMAR, CDC, CODERN, CODEBA, CODESA, CDRJ, CODESP, SPI, EMAP, SNPH, Porto do Recife S/A, DOCAS PB.

art. 23 da Lei 8.029/1990, transcrito: “A União sucederá a sociedade que venha a ser extinta ou dissolvida, nos direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato, bem assim nas demais obrigações pecuniárias”.

Além das dívidas provenientes da Portobrás, o PBP1 ainda possui elevados valores a receber das suas patrocinadoras. No Relatório Anual 2010, publicado pelo Portus, o plano PBP1 possuía, ao final de 2010, um total de R\$1,3 bilhão a receber, dos quais R\$970 milhões referente às contribuições em atraso de patrocinadoras (72,6%), e R\$223 milhões referentes a créditos devidos pela Portobrás (16,7%). O restante corresponde a outras contribuições diversas devidas (10,7%). Atualmente o PBP1 encontra-se em uma situação de insolvência e está fechado para novas adesões, isto é, não permite que novos participantes se inscrevam no plano.

Recentemente foi também anunciada uma intervenção do Governo Federal no Portus. Por meio da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), interventor nomeado pela União, a entidade estará submetida a um regime especial de administração para sofrer uma auditoria técnica em suas contas. Outras medidas já foram tomadas no passado, mas sem muito sucesso, como uma administração especial do fundo pela União em 2001 ou o repasse de R\$250 milhões realizado em 2008 e 2010, visando a cobrir contribuições em atraso de patrocinadoras. O objetivo da nova medida, segundo o Governo Federal<sup>161</sup>, é sanear o fundo, garantindo o direito de seus beneficiários. Segundo cálculos efetuados por consultoria contratada pelo próprio instituto, o Portus possui hoje um déficit atuarial total de R\$1,9 bilhão.

A Lei dos Portos contribuiu ainda mais com o agravamento da situação gerada com o fim da Portobrás, uma vez que com um novo perfil de receitas e gastos, as APs passaram a encontrar maiores dificuldades para sanear suas contas com passivos crescentes.

Atualmente, conforme já revelado, o montante de passivos existentes nas treze APs principais analisadas totalizou R\$3,6 bilhões em 2010. Em adição a esses passivos reportados, puderam ser identificados outros potenciais, não contabilizados nos balanços das APs<sup>162</sup>, especialmente CDRJ, CODESP, CODESA e CODEBA<sup>163</sup>.

A Tabela 6 apresenta esses principais passivos descritos nos relatórios dos auditores independentes nas demonstrações contábeis de 2010 das APs.

<sup>161</sup> Fonte: Chefia de Comunicação da SEP.

<sup>162</sup> Esses potenciais passivos são, em geral, reportados nos relatórios emitidos pelos auditores independentes ao final dos demonstrativos contábeis das APs, mas também podem aparecer nas notas explicativas. Os auditores sinalizam, na forma de uma opinião com ressalva, a possibilidade da existência de itens que podem vir a gerar dispêndios futuros não provisionados nos demonstrativos. Esses itens podem surgir por alguns fatores, como, por exemplo, por divergências entre valores pleiteados por credores e reconhecidos pelas APs ou por montantes que se encontram em disputa judicial, mas que a probabilidade de ganho (ou perda) de causa é incerta.

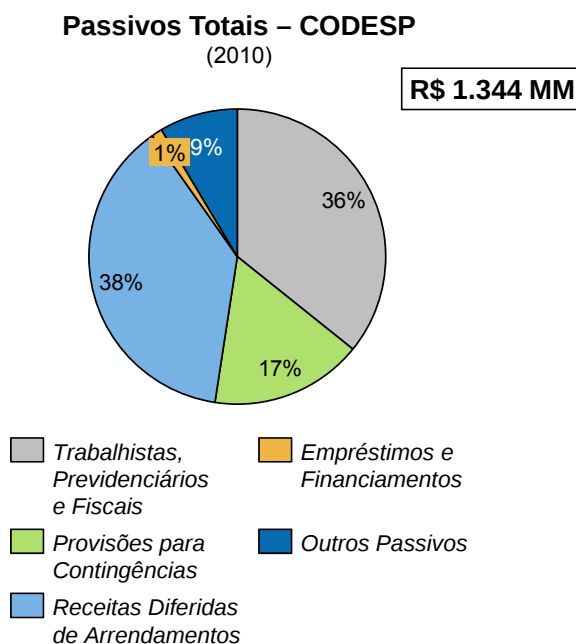
<sup>163</sup> Nas autarquias, esses passivos não podem ser identificados.

Tabela 6 – Possíveis passivos adicionais não contabilizados nos demonstrativos das APs

| AP            | Possíveis Passivos Adicionais Não Contabilizados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CODESP</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>[...] O déficit de responsabilidade da patrocinadora CODESP, conforme cálculo atuarial efetuado pela CESAT Consultoria Estatístico-Atuarial, empresa contratada pelo PORTUS para execução dos serviços de avaliação atuarial, é de R\$1.123.030.000. Após análise dos relatórios elaborados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, consultoria contratada por esta companhia para examinar os cálculos atuariais do PORTUS- Instituto de Seguridade Social, foi firmado com o referido Instituto, em 29-12-2010, reconhecimento parcial de dívida, através do Contrato n°. 42/10 – Termo de Ajuste e Forma de Pagamento de Contribuição Patronal no montante de R\$106.000.000,00 (cento e seis milhões de reais), referente à amortização de parte incontroversa de valor a ser reavaliado, de responsabilidade desta patrocinadora no Plano de Benefícios PORTUS 1 – PBP1, de modalidade de benefício definido, atualmente fechado para novas adesões. Faz-se registrar que a diferença entre os valores apresentados, tanto pela CODESP e pelo PORTUS, continua em controvérsia pelas partes, inviabilizando o registro contábil com base em estimativas confiáveis [...] Esse déficit apurado atuarialmente não está reconhecido, na sua totalidade, na contabilidade da empresa. [...]</li> </ul> |
| <b>CDRJ</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>[...] A provisão para contingências registrada no passivo circulante do balanço patrimonial por R\$45.000.000 foi constituída segundo a avaliação da assessoria jurídica da CDRJ, conforme estatística dos dispêndios de exercícios anteriores. Devido às incertezas que rodeiam o valor a ser reconhecido como provisão por falta de estimativa confiável dos valores das ações classificadas como prováveis por alguns escritórios de advocacia prestadores de serviço à CDRJ, não foi possível emitirmos parecer conclusivo sobre a provisão para as contingências passivas trabalhistas, cíveis e fiscais da entidade [...]</li> <li>[...] Foi contratada pelas patrocinadoras, através da ABEPH – Associação Brasileira de Entidades Portuárias e Hidroviárias, atendendo determinação da Secretaria Especial de Portos – SEP, a firma MERCER para nova apuração do déficit do PORTUS e soluções a serem implementadas. O resultado apurado pela MERCER está sendo alvo de análise pelas autoridades competentes. [...]</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>CODEBA</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>[...] a Companhia participa como patrocinadora do plano de suplementação de aposentadoria e outros benefícios de risco a seus funcionários, correspondente ao Plano de Benefícios PORTUS 1 – PBP1 da PORTUS – Instituto de Seguridade Social. De acordo com o Parecer Atuarial, emitido por atuário independente, esta Companhia possui para 31 de dezembro de 2010 um déficit atuarial no montante de R\$46.008.469, o qual não se encontra reconhecido contabilmente no passivo não circulante.[...]</li> <li>[...] em 31 de dezembro de 2010, a Companhia mantém registrado como depósitos judiciais o montante de R\$15.117.846. Todavia, em função da ausência de conciliação entre o controle dos assessores jurídicos e os registros contábeis e de não termos recebido das instituições financeiras envolvidas as confirmações dos saldos para validação do respectivo saldo, não nos foi possível concluir sobre aquele montante. [...]</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>CODESA</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>[...] O Parecer do Atuário contratado pela PORTUS, emitido em 24 de fevereiro de 2011, demonstra um Passivo Atuarial de R\$100.322.777,57 em 31/12/2010, sendo que a Companhia optou em não reconhecer na contabilidade, e está tomando providências para contestar os cálculos apresentados pelo Atuário. [...]</li> <li>[...] Os controles internos mantidos pela Companhia em relação aos depósitos judiciais no montante de R\$44.378.140,26 e a provisão para ações cíveis no montante de R\$16.729.693,39 em 31/12/2010, estão em análise pela CODESA, em virtude disso impossibilitou a realização de determinados procedimentos de auditoria, e consequentemente de opinar a respeito do saldo das contas.[...]</li> <li>[...] A Companhia não constitui provisão para perdas com clientes, sendo que tem registrado em sua contabilidade o montante de R\$12.209.684,54 dos quais R\$7.941.675,34 referem-se a exercícios anteriores.[...]</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

Com relação aos passivos totais existentes nas APs, somente CODESP e CDRJ, juntas, são responsáveis por 75% do total. Sendo assim, entende-se ser relevante uma compreensão mais detalhada dos passivos pertencentes a essas duas Companhias Docas federais.

A CODESP, em 2010, tinha R\$1,3 bilhões em passivos (dos quais 71% não-circulante, com prazo de vencimento mais longo, e 29% circulante), com a composição mostrada na Figura 51.



**Figura 51 – Composição dos passivos totais da CODESP (2010)**

Atualmente, a maior parte dos compromissos da CODESP, R\$508 milhões (ou 38%), encontra-se na categoria “Receitas Diferidas de Arrendamentos”. Conforme já mencionado, estes são passivos considerados “bons” e o reconhecimento dessas importâncias deve ser feito de forma linear ao longo da vigência dos contratos de arrendamento.

Outro componente significativo são as obrigações de natureza trabalhista, previdenciária e fiscal: R\$481 milhões, ou 36% do total ao final de 2010. Destes, R\$231 milhões referem-se a um programa de recuperação fiscal pelo qual a companhia vem parcelando pagamentos de obrigações fiscais devidas, grande parte relativa ao INSS. De acordo com as notas referentes ao exercício de 2010 apresentadas no balanço da companhia há atualmente uma controvérsia em relação ao valor devido ao Instituto. Segundo cálculo realizado pela CESAT Consultoria<sup>164</sup>, o déficit total de responsabilidade da CODESP, em 2010, era de R\$1,1 bilhões. Em contrapartida, um relatório elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), contratada pela CODESP para averiguar os cálculos realizados pelo Portus, gerou o reconhecimento parcial da dívida, no montante de R\$106 milhões. Vale ressaltar que a diferença entre o valor devido pela CODESP e o pleiteado pelo Portus ainda continua em discussão entre as partes, fazendo com que os valores registrados contabilmente pela empresa sejam passíveis de futuras alterações. Adicionalmente, é importante salientar que a CODESP não constitui provisões para cobrir eventuais diferenças de cálculo atuarial.

Os valores provisionados pela CODESP somam R\$226 milhões. Parte dessas provisões, R\$187 milhões, refere-se a provisões para riscos tributários, trabalhistas e cíveis, incluindo estimativas para perdas prováveis em diversos processos judiciais trabalhistas. O restante está relacionado a um programa de incentivo ao desligamento voluntário de funcionários, atualmente em curso.

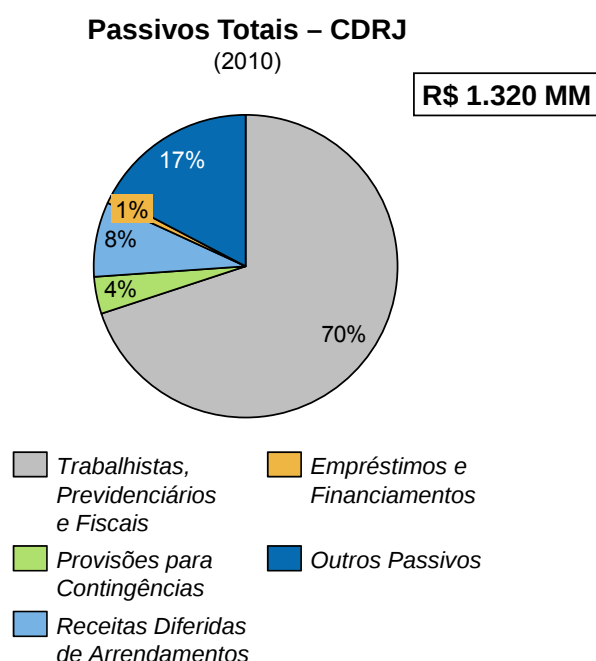
<sup>164</sup> A CESAT – Consultoria Estatístico-Atuarial foi contratada pelo Portus para a avaliação atuarial do Plano de Benefício PORTUS 1 - PBP1.

A CODESP possui, ainda, um financiamento de aproximadamente R\$12 milhões com a *Japan International Cooperation Agency* (JICA), com vencimento da última parcela em 20 de setembro de 2016.

No caso da CDRJ, com passivos totais de R\$1,3 bilhões em 2010, 61% do montante é passivo circulante, com prazo de vencimento mais curto, configurando uma situação mais crítica (especialmente tendo em vista o patrimônio líquido negativo apontado).

Como a companhia vem gerando sucessivos prejuízos ano após ano e não possui acesso a capital de terceiros, fazem-se necessárias injeções de capital por aportes da União para solucionar sua situação de endividamento. Dessa forma, grande parte do caixa da companhia acaba sendo comprometida com obrigações de curto prazo, limitando, conseqüentemente, a realização de investimentos.

Os passivos da CDRJ possuem a composição descrita na Figura 52.



**Figura 52 – Composição dos passivos totais da CDRJ (2010)**

A maior parte do endividamento da CDRJ está relacionada a comprometimentos com passivos de natureza trabalhista, previdenciária e fiscal: R\$925 milhões, ou 70% do total. Destes, 61% referem-se a passivos fiscais, 35% a passivos previdenciários e o restante a passivos trabalhistas ou de outras categorias.

Dentro dos passivos fiscais, a parcela de maior representatividade corresponde ao Parcelamento Excepcional (PAEX) da dívida da companhia com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Essas dívidas correspondem à taxa de foro e ocupação incidentes sobre imóveis constituídos em terrenos de Marinha e a um adicional referente ao PASEP e COFINS. Ao final de 2010, este montante somava R\$264 milhões. Outra parcela relevante das obrigações fiscais da companhia diz respeito ao Imposto Sobre Serviços (ISS), sendo, inclusive, objeto de cobrança judicial e gerando bloqueio de 5% no faturamento da companhia. As dívidas de ISS da CDRJ com a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro em 2010 totalizavam R\$206 milhões.

Os passivos previdenciários da companhia são compostos pelas obrigações da CDRJ com o Portus. No fechamento do exercício de 2010, de acordo com a empresa, sua dívida com o instituto somava

R\$327 milhões. Em cálculo realizado pela CESAT Consultoria e apresentado pelo Portus, o déficit atuarial da CDRJ soma R\$485 milhões. Este valor, entretanto, ainda é objeto de estudo por parte da CDRJ, que não reconhece o valor integral pleiteado em seus demonstrativos.

Passivos trabalhistas e outros passivos incluem obrigações como FGTS, outras remunerações e honorários, etc., e não são representativos.

A segunda maior parcela das obrigações da CDRJ, totalizando R\$226 milhões, é composta pelo que se categorizou como “Outros Passivos”. A parcela mais relevante (R\$103 milhões) corresponde às obrigações referentes aos contratos de *leasing* de equipamentos portuários da extinta Portobrás, transferidos à CDRJ. Em 2010, a validade desses contratos encontrava-se em análise pela AGU, impactando, conseqüentemente, no não pagamento ao longo do ano dos valores devidos pela companhia. Ao final do exercício de 2010, a CDRJ já possuía R\$220 milhões em receitas bloqueadas pela Justiça para o pagamento dos credores. Até os dias de hoje, a companhia possui parte de suas receitas bloqueadas por conta desse passivo.

Em “Outros Passivos” estão também aqueles referentes a contratos de cessão de créditos dos arrendatários Libra e Sepetiba Tecon, totalizando R\$102 milhões em 2010.

As provisões da CDRJ para contingências diversas totalizam R\$51 milhões. Adicionalmente, a companhia possui um pequeno montante de financiamentos externos, no total de R\$12 milhões.

Vale ressaltar que, além de boa parte dos passivos da CDRJ comprometerem seus recursos no curto prazo, dívidas em atraso acabam gerando altas despesas financeiras de juros para a empresa. Somente em 2010, as despesas financeiras da companhia somaram expressivos R\$92 milhões.

A CDRJ, atualmente, vem passando por um período de reestruturação de suas dívidas. Há um reconhecimento dos esforços que o corpo gestor da empresa vem empenhando no sentido de recuperar sua saúde financeira com ações de melhoria, como, por exemplo, pela consolidação do processo de parcelamento de dívidas junto à Receita Federal ou com a tentativa de resolução das dívidas dos contratos de *leasing* da Portobrás. Por outro lado, reconhece-se que a situação da empresa é extremamente crítica e de difícil solução sem intervenção da União.

#### 2.4.4.3 Análise de sustentabilidade das autoridades portuárias

O debate acerca da “sustentabilidade das APs” envolve inúmeros fatores, inclusive uma discussão sobre a necessidade ou não de empresas públicas e prestadores de serviços públicos apresentarem níveis de rentabilidade similares aos de empresas privadas ou de serem autossustentáveis. O Decreto 6.620/2008, art. 7º, aponta como uma das diretrizes do setor portuário a promoção da sustentabilidade econômico-financeira da atividade portuária. Por outro lado, essa questão também envolve outros fatores de cunho mais estratégico, incluindo o fato de que o estado pode optar pela adoção de políticas que priorizem o desenvolvimento de certas regiões do País, estando assim disposto a manter, mediante subsídios diretos ou indiretos, portos deficitários operando em prol do fomento econômico e social da região onde se localiza.

O fato é que, independente de uma visão se APs deveriam ou não gerar lucros e serem sustentáveis do ponto de vista financeiro, buscou-se aqui avaliar o quão próximas essas encontram-se de uma condição de autonomia financeira – isto é, o grau de dependência de aportes de capital da União ou de outras injeções de capital externo para sua sobrevivência.

O TCU (2009) expressou sua visão sobre o que entende por sustentabilidade financeira de uma empresa, ou no caso de uma AP:

Numa visão econômica, uma empresa será sustentável financeiramente se o retorno do capital investido, ao longo do tempo, permitir sua sobrevivência de forma efetiva e contínua, mesmo em períodos de baixa rentabilidade. A geração de caixa da empresa deve ser suficiente para a manutenção dos investimentos na medida necessária para recompor o desgaste, a expansão e a recriação dos sistemas construídos, para o pagamento dos empréstimos e dos financiamentos assumidos com terceiros e para remunerar o próprio capital.

Por intermédio do nível de retorno das APs já comentado, é possível inferir minimamente a proximidade que essas companhias se encontram de uma situação de autonomia financeira. Porém, para se entender de forma mais aprofundada essa questão, outros fatores-chave devem ser comentados.

Buscou-se inicialmente analisar a capacidade das APs de reinvestir em novos ativos. Entende-se que, após o pagamento de seus custos e despesas e eventuais gastos com capital de giro, a empresa deverá ser capaz de, ao menos, reinvestir para cobrir a depreciação de seus ativos ocorrida no período. Assim, ela será capaz de manter suas condições normais de operação e, consequentemente, de geração de caixa.

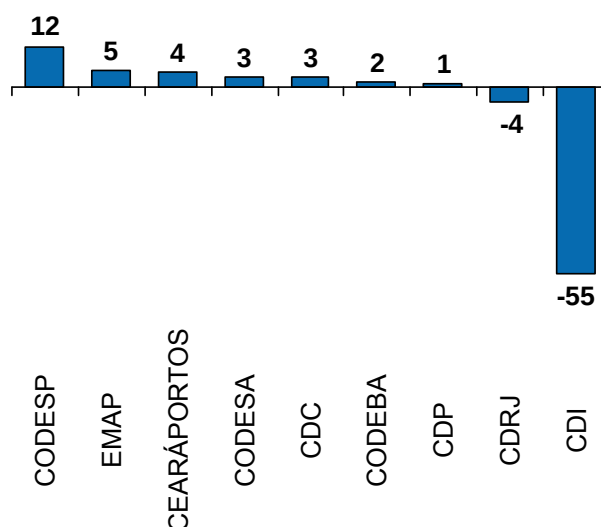
Para tal, de forma bastante simplista, partiu-se do princípio que a capacidade de reinvestimento da empresa poderá ser medida pela relação entre o *Free Cash Flow to the Firm* (FCFF)<sup>165</sup> antes dos gastos líquidos de capital (CAPEX) e a depreciação de seus ativos no período, o que, para efeitos de análise, convencionou-se chamar de “Fluxo de Caixa Disponível para Investimentos”<sup>166</sup>. Uma vez que atualmente a utilização de capital de terceiros é bastante reduzida no setor, essa condição de sustentabilidade deverá ser possibilitada apenas com a geração de capital próprio. Optou-se também por excluir da análise os aportes de capital da União e as disponibilidades das APs.

Vale ressaltar que, com os dados disponibilizados pelas autarquias, não é possível calcular seus fluxos de caixa – portanto, elas não foram contempladas nessas análises. A Figura 53 detalha essa análise comparativa entre as APs (e Cearáportos).

<sup>165</sup> Caixa disponível para empresa antes do pagamento de dívidas e da distribuição para os acionistas.

<sup>166</sup> Note-se que essa é apenas uma aproximação, uma vez que necessidades de investimentos e valores de depreciação variam de AP para AP, de acordo com suas características individuais (incluindo a maturidade de suas operações e a idade de suas bases de ativos). Adicionalmente, muitos ativos existentes possuem idade bastante avançada e já foram plenamente depreciados do ponto de vista contábil. Ou seja, a depreciação física pode ser maior que a apontada.

**Fluxo de Caixa Disponível para Investimentos / Depreciação**  
(2010)

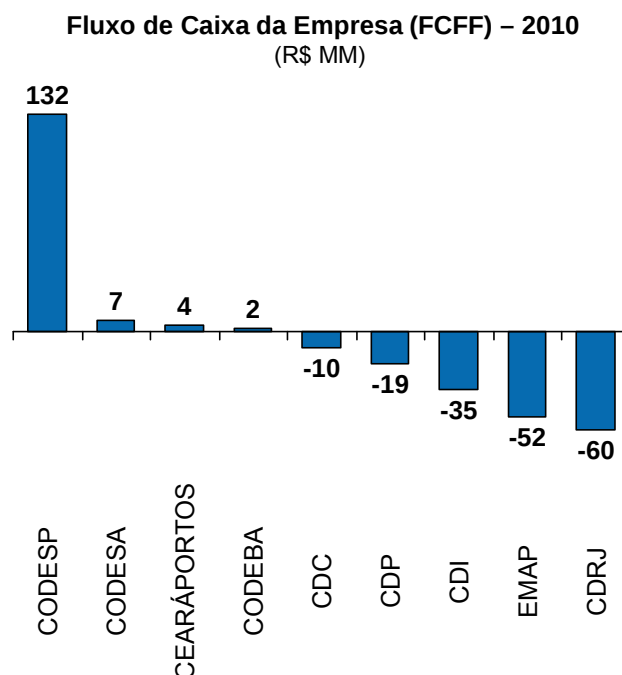


**Figura 53 – Fluxo de caixa disponível para investimentos/depreciação (2010)**

De acordo com os índices observados, em 2010, apenas duas das APs analisadas, CDRJ e CDI, não foram capazes de gerar caixa suficiente por meio de suas atividades nem mesmo para cobrir a depreciação de seus ativos ocorrida no período. Apesar de a grande maioria das APs analisadas ter gerado caixa suficiente para cobrir suas depreciações, em um regime de crescimento estável extrapolado para a perpetuidade, onde empresas, de forma progressiva, buscam expandir sua base de ativos visando o crescimento, o capital investido em ativos tipicamente excede o montante depreciado.

Mais que isso, para poder ser considerada sustentável, após cobrir seus custos e despesas e reinvestir em ativos, uma AP deveria ser capaz de gerar caixa para saldar suas obrigações com terceiros. Para avaliar a geração de caixa disponível para o pagamento de dívidas, calculou-se o FCFF.

Para efeitos de análise, a necessidade de distribuição de lucros ao acionista foi desconsiderada. Ao invés disso, considerou-se que, caso o FCFF seja positivo, a empresa estará gerando caixa suficiente para saldar, pelo menos, parte de seus passivos existentes. A Figura 54 demonstra os cálculos de FCFF para as APs avaliadas (e Cearáportos).



**Figura 54 – Fluxo de caixa da empresa**

Analisando-se os fluxos vê-se que cinco APs (CDRJ, EMAP, CDI, CDP e CDC) possuem baixa capacidade de pagamento de dívidas. O fluxo de caixa negativo significa que a companhia não conseguiu gerar caixa suficiente para cobrir todos seus custos e despesas e realizar atividades de investimento. A EMAP pode ser considerada um caso à parte, uma vez que, conforme já citado, quase a totalidade de seus investimentos refere-se a convênios firmados, principalmente com o DNIT, para a realização de obras. Como os recursos obtidos por esse convênio são contabilizados nos demonstrativos, os mesmos acabam gerando aparentes distorções nas finanças da empresa.

CODESP, CODESA, Cearáportos e CODEBA apresentaram em 2010 fluxos de caixa positivos, demonstrando uma capacidade de geração de caixa para o pagamento de obrigações. Entretanto, em algumas delas, essa capacidade pode ser considerada limitada frente às obrigações existentes nessas companhias. A CODEBA, por exemplo, apresenta, em seu balanço, passivos totais de R\$83 milhões (incluindo R\$34 milhões em obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais), entretanto, gera um caixa de apenas R\$2 milhões.

De maneira geral, as duas análises demonstram alguma capacidade de reinvestimento e de pagamento de suas obrigações por parte das APs, porém ainda aquém de suas necessidades, o que acaba por gerar a alta dependência dos aportes de capital, conforme já mencionado.

Adicionalmente à questão da sustentabilidade, vale ainda retomar que o processo de elaboração e aprovação do orçamento mostrou-se também um fator que dificulta a gestão das APs<sup>167</sup>, limitando a flexibilidade das mesmas e afetando o bom desempenho de suas funções.

Em função dos prazos estabelecidos nas leis, a AP deve enviar os investimentos para inserção no PPA – que contemplará os quatro anos subsequentes – no primeiro ano de vigência do Presidente

<sup>167</sup> As Companhias Docas federais, na qualidade de empresas estatais, têm seu procedimento orçamentário diretamente vinculado ao orçamento da União. Já as autarquias ou empresas públicas que exercem a Autoridade Portuária de portos delegados têm seu orçamento ligado tanto aos estados ou municípios para os quais o porto foi delegado, quanto à União, que realiza investimentos nas APs mediante convênios com os delegatários ou contrata diretamente as obras em favor deles.

da República<sup>168</sup>, até meados de junho. Do mesmo modo, enviará o orçamento do ano seguinte à SEP até o fim de junho, para posterior inserção na Lei Orçamentária Anual (LOA). Naturalmente, ao longo desses quatro anos, muitos eventos e mudanças de planejamento podem ocorrer. Contudo, a sistemática não tem flexibilidade para acomodar tais mudanças de forma simples.

Caso o orçamento de investimento pleiteado para inserção no PPA não seja aceito ou aumentos se mostrem necessários no decorrer do quadriênio, os investimentos poderão ser pleiteados por intermédio de créditos adicionais. Ademais, novos investimentos de caráter plurianual não podem ser pleiteados através da LOA, sem que estejam incluídos no PPA<sup>169</sup>.

O que se verifica, deste modo, é que a realização de investimentos que não estejam inclusos no PPA é mais complicada do que os já previstos. Tal restrição não se atém ao caso de demandas de recursos da União. Mesmo se tratando de recursos próprios, a AP federal só pode executar investimentos que estejam indicados no orçamento de investimento da União. Por exemplo, caso haja uma receita inesperada que a AP queira reverter em investimento (como aquela obtida por meio de processo licitatório com outorga pelo maior valor, valor este conhecido somente no certame), será preciso aprovar tal investimento como crédito no mesmo período (ou esperar a LOA do ano seguinte).

Esta complexa sistemática acarreta em uma baixa autonomia e flexibilidade financeira da AP para realizar os investimentos que entenda serem necessários no porto organizado, o que é crítico numa situação que se contrapõe às necessidades de uma economia em forte expansão, e sujeita a mercados com demandas que mudam a todo instante.

#### 2.4.5 Análise de Aspectos Críticos

A partir das análises realizadas nas quatro dimensões comentadas, fez-se uma síntese dos aspectos críticos identificados, e que balizaram posteriormente recomendações para a melhoria de gestão das APs<sup>170</sup>.

#### Atribuições

Do confronto entre as normas e a prática das APs no Brasil, puderam ser identificados diversos aspectos importantes, sendo os principais tratados a seguir. Cabe ressaltar que outros aspectos críticos apontados pela análise das atribuições das APs são tratados em itens diferentes, não sendo aqui repetidos<sup>171</sup>.

Um tema que permeia diversas das dificuldades encontradas é a postura pouco ativa das APs (na prática) quanto às suas responsabilidades normativas, que se manifesta na falta de investimentos em manutenção e expansão dos portos, levando à degradação parcial da infraestrutura e ao limitado aumento de capacidade dos últimos anos. Investimentos em expansão e melhorias dos ativos existentes acabam recaindo sobre a União devido a pouca clareza sobre a quem pertence a

<sup>168</sup> Em 2011, as APs enviaram o orçamento de investimento referente ao quadriênio 2012-2015 para a SEP.

<sup>169</sup> Segundo a Lei 11.653/2008, em seu Art. 15., grande parcela dos investimentos das APs, que envolvem obras de infraestrutura portuária, são de caráter plurianual.

<sup>170</sup> Os comentários foram emitidos com base numa percepção “média” do sistema portuário nacional público a partir de relatórios, notícias, entrevistas, experiência e análises da equipe, sendo que os casos particulares, quando notáveis e conhecidos, foram tratados de forma individualizada.

<sup>171</sup> Aspectos como a deficiência na realização das atribuições de planejamento, por exemplo, já foram tratados em item anterior.

responsabilidade, corroborada com a postura passiva e deficitária da AP, assim como investimentos privados em infraestrutura.

Outra área em que algumas APs não têm dado a devida atenção é a ambiental, o que se evidencia na ausência de licença ambiental de operação em diversos portos, e na ameaça de paralisação das atividades em locais que não estão em conformidade com as exigências ambientais. Cabe ressaltar a falta de capacitação de pessoal, em algumas APs, para realizar adequadamente a gestão ambiental, e o não cumprimento de determinações da SEP que previam a instalação de “núcleos ambientais” ou SGAs.

## Organização

Quanto à dimensão de organização, os aspectos mais relevantes estão relacionados aos funcionários e gestores das APs, incluindo o falho sistema de indicação de gestores, a baixa capacitação de funcionários, o nível de remuneração salarial pouco competitivo, a ausência de planos de carreira bem definidos e a ausência de cultura meritocrática.

Inexiste um mecanismo formal de indicação de gestores das APs que especifique requisitos mínimos de competências exigidas, abrindo espaço para que critérios subjetivos (inclusive políticos) sejam determinantes. Isso permite que as nomeações não privilegiem, necessariamente, profissionais com perfil técnico e gerencial mais adequado aos cargos. Corrobora para este cenário a falta de instrumentos que assegurem mecanismos de freios e contrapesos (“*check & balance*”) adequados nestas indicações, como uma sabatina junto a representantes de setores envolvidos. Além disso, a indicação sem um sistema de autorregulação acaba orientando profissionais muito subjugados às decisões discricionárias da esfera Federal, ainda que sobre esses gestores recaia responsabilização posterior.

A baixa capacitação também afeta diversas APs, principalmente em relação aos funcionários que iniciaram suas carreiras com funções operacionais (antes da Lei dos Portos), e hoje ocupam cargos de chefia intermediária incompatíveis com suas competências mais evidentes, propagando tal deficiência ao treinar novos funcionários. Outro problema observado é o baixo número de contratações, explicado por fatos como a exigência de concursos públicos, que requerem aprovação de instâncias superiores, e a indisponibilidade de recursos suficientes. Tal situação leva à baixa taxa de renovação e elevada média etária do corpo de funcionários destas entidades, especialmente nas Companhias Docas Federais.

O nível de remuneração salarial pouco competitivo e a ausência de planos de carreira bem definidos, por sua vez, deprimem a motivação e o comprometimento dos empregados das APs, além de dificultar a atração de quadros profissionais qualificados e a retenção de funcionários. Algumas APs instituíram a Participação nos Lucros e Resultados (PLR), porém é pequena a significância desta parcela no rendimento dos funcionários, observando-se em alguns casos, portanto, um excesso de horas extras trabalhadas na entidade como forma de compensação pelo baixo nível de remuneração fixa.

A ausência de cultura meritocrática, por fim, se evidencia nos poucos mecanismos de incentivo para que funcionários obtenham bons resultados individuais, com uma remuneração não atrelada à performance individual, sistemas de avaliação de desempenho incipientes, e alta percepção de estabilidade por parte dos funcionários, já que raramente o mau desempenho é motivo de desligamento nestas entidades.

Em relação às estruturas organizacionais internas das APs, identificou-se que não há, por vezes, uma separação clara entre as funções sob responsabilidade das áreas das APs. É possível notar a existência de Diretorias que possuem, ao mesmo tempo, papéis típicos de áreas corporativas e de áreas de serviços. Muitas das Diretorias de Administração e Finanças existentes nas APs, por exemplo, são responsáveis por exercer, concomitantemente, atribuições de caráter estratégico,

como planejamento financeiro, e atribuições de caráter de suporte, como contratação de funcionários. Isso faz com que a área e, por conseguinte a AP, não seja capaz de dedicar atenção necessária a atividades de suma importância para a corporação.

## Governança

Um das questões de maior destaque nas análises do modelo atual e na comparação com diversos casos internacionais foi a falta de consistência nas atribuições dos órgãos do sistema de governança das APs. Por um lado, há as Assembleias, os Conselhos de Administração (CONSAD) e Fiscal (CONFIS), nos casos das Companhias Docas Federais e demais S.A.s. Há ainda os CAPs, que apesar de não comporem formalmente a estrutura de governança, têm papel deliberativo em diversos temas relevantes. Adicionalmente, existem os Diretores-Presidentes/Superintendentes e demais Diretores, podendo ainda haver as Diretorias Executivas (DIREXE). Neste contexto, surgem inconsistências em relação aos papéis, atribuições e alçadas destes órgãos.

Especificamente, sobre o CAP, cabe destacar que algumas das atribuições definidas pela Lei dos Portos têm redação relativamente inespecífica. Cita-se como exemplo: “opinar sobre a proposta de orçamento do porto”, “fomentar a ação industrial e comercial do porto” e “manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infraestrutura portuária”. Existe ainda algum debate sobre a extensão do papel deliberativo do CAP ou se este deveria ser considerado consultivo.

A baixa qualificação em outros órgãos, somada à composição inadequada, também tem impactos negativos sobre a governança. Os membros do CAP, do CONSAD e do CONFIS frequentemente não têm a qualificação ou a disponibilidade necessária para o exercício pleno de suas funções, o que orienta uma atuação pouco eficaz e eficiente.

Adicionalmente, a indicação discricionária dos membros pelas entidades de classe pré-estabelecidas (conforme a Lei dos Portos) gera distorções, com *stakeholders* sub-representados. Outro problema é concernente ao “bloco dos operadores”, formado por entes com possíveis conflitos de interesse e que disputariam o direito a um voto dentre quatro no CAP. Conflitos de interesse também podem ser observados em alguns casos em que operadores privados são acionistas minoritários e possuem representação nos Conselhos, fato que ocorre em algumas Companhias Docas Federais.

Soma-se a esses pontos a instabilidade decorrente da descontinuidade de gestão nas diretorias das APs. Constata-se que os Diretores-Presidentes/Superintendentes das APs analisadas possuem, via de regra, um mandato de até três anos, podendo ser renovado por igual período; entretanto, na prática, em diversos casos observou-se uma rotatividade muito elevada. Essa instabilidade pode acarretar na interrupção de ações planejadas e ensejar uma reformulação nos cargos de diretoria – alterando os rumos da companhia como um todo – especialmente se a nova gestão pertencer a outra corrente política.

Adicionalmente, a continuidade na gestão dessas APs é impactada diretamente por uma série de outros fatores como, por exemplo, a falta de alinhamento entre os diferentes agentes/órgãos.

Mencionados os pontos críticos institucionais no nível do porto, cabe discorrer sobre as influências externas que interferem na governança.

O primeiro deles é decorrente primordialmente da diversidade de sistemas de governança entre as diferentes APs (exceto entre as Companhias Docas Federais). Em diversas delas se verifica algum desequilíbrio de representação das esferas do Poder Executivo. Nas APs Estaduais ou Municipais há um elevado poder decisório nas mãos do governo local, com baixa representatividade das

demais esferas, que indicam apenas um membro do CAP cada<sup>172</sup>. A falta de uma presença mais marcante da SEP pode gerar descompassos entre planejamento do porto e as políticas setoriais. Por outro lado, nas Companhias Docas Federais ocorre o oposto: há um elevado poder decisório da SEP, com baixa representatividade das esferas Estadual e Municipal. Esta situação pode tornar a gestão dos portos “miope” aos agentes e problemas locais – representados apenas nos CAPs.

No último caso, a atuação direta da SEP em relação à gestão das APs, orientando diretamente os gestores ou criando portarias, contribui para que o CONSAD desempenhe papel apenas acessório na gestão, não se colocando como o principal fórum de governança no âmbito do porto.

Outro aspecto remete à aprovação de entes externos em assuntos cruciais no âmbito dos portos, como alterações tarifárias, PDZs, arrendamentos, reformas, expansões, licitações entre outros, sempre na forma burocratizada da gestão pública. Como não existe (ao menos explicitamente), por parte de vários órgãos, uma orientação ao trabalho harmônico para a promoção do desenvolvimento do porto como fim último, mas sim uma preocupação estreita com relação às responsabilidades específicas de cada um, os trabalhos não são satisfatoriamente coordenados.

Por fim, o constante envolvimento com diversos outros órgãos públicos e privados, tanto na consecução de suas atividades-fim quanto na prestação de contas faz com que o tempo consumido atravesse a pauta, fazendo com que questões urgentes tenham sempre prioridade face às questões de fato importantes. A falta de alinhamento entre as APs e esses agentes acentua o problema.

## Desempenho financeiro

Quanto à dimensão de desempenho financeiro das APs, as questões mais relevantes estão relacionadas à existência de passivos expressivos, ao descasamento entre recursos e necessidades, à falta de autonomia para a gestão econômico-financeira, e à não realização de contabilidade de custos que seja adequada às demandas da gestão do porto.

Os passivos das APs têm como principais origens fatores trabalhistas, previdenciários e fiscais (boa parte associados a legados da extinta Portobrás), e acarretam na redução da capacidade de investimento e obtenção de financiamento destas entidades. Estes passivos dificilmente serão saldados sem fontes adicionais de recursos, pois são incompatíveis com o nível de atividade atual das APs.

O desequilíbrio entre geração e necessidades de recursos faz com que boa parte das APs só consiga arcar com custos e despesas incidentes, tornando-se dependentes de recursos externos (principalmente da União, inclusive para portos delegados) para saldar passivos e investir em infraestrutura. Contribuem para esta situação contratos de arrendamento feitos no passado sem critérios de precificação bem estabelecidos e elevadas despesas com pessoal, administrativas, e advindas de perdas em ações judiciais (principalmente trabalhistas).

A limitada autonomia para a gestão econômico-financeira das APs evidencia-se nas Companhias Docas Federais, que só podem executar investimentos indicados no orçamento da União, mesmo se tratando de recursos próprios. O processo de aprovação do orçamento é relativamente complexo e o recebimento efetivo de recursos (empenho, e depois liquidação e pagamento) incerto. Adicionalmente, os dispêndios destas Companhias estão limitados à aprovação do seu orçamento pela SEP e pelo DEST/MPOG.

Por fim, por não realizarem suas contabilidades de custos adequadamente, as APs têm dificuldades de estabelecer tarifas adequadas e justificar pleitos de revisões tarifárias junto aos CAPs. Dessa forma, podem permanecer por anos sem reajustes tarifários. Uma tentativa de

<sup>172</sup> Com exceção da SUPRG, cujo Conselho de Direção tem uma indicação da prefeitura local.

solucionar a questão veio com o Decreto 6.620/2008, que estabeleceu a implantação de um sistema de preços e tarifas com base em centros de custos e eficiência operacional, visando a modicidade tarifária e a sustentabilidade financeira da AP; entretanto, as diretrizes estipuladas pelo Decreto ainda não foram seguidas pela maioria das APs.

## 2.5 ANÁLISE DE CASOS INTERNACIONAIS

Durante a concepção de diagnóstico deste estudo, em paralelo à análise do setor portuário e hidroviário brasileiro, avaliou-se a dinâmica do setor em diversos países de destaque, com o intuito de extrair lições que posteriormente serviram de guia na proposição de diretrizes para o desenvolvimento dos portos no Brasil.

Os principais países e portos analisados estão relacionados na Tabela 7. Em alguns países foram analisados portos específicos, enquanto nos demais casos a observação pairou sobre a dinâmica do setor como um todo.

**Tabela 7 – Principais Países e Portos Analisados**

|                                                                                     | País           | Porto                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | Alemanha       | Hamburgo: Maior porto da Alemanha e terceiro maior da Europa<br>Bremen: Segundo maior porto da Alemanha<br>Cuxhaven: Porto privado regional                      |
|  | Bélgica        | Antuérpia: Segundo maior porto da Europa                                                                                                                         |
|  | China          | <i>(análise do modelo e regulação aplicável aos diferentes portos existentes)</i>                                                                                |
|  | Cingapura      | Cingapura (PSA e Jurong): Terceiro maior porto do mundo em volume                                                                                                |
|  | Estados Unidos | Houston: Segundo maior porto americano<br>South Louisiana: Maior porto americano<br>Plaquemines: Décimo quinto maior porto americano, com grande volume de grãos |
|  | França         | Le Havre: Nono maior porto da Europa                                                                                                                             |
|  | Holanda        | Roterdã: Maior porto europeu e quarto maior do mundo<br>IJmuiden: Porto privado regional                                                                         |
|  | Hong Kong      | Hong Kong: Nono maior porto do mundo                                                                                                                             |
|  | Inglaterra     | <i>(análise do modelo e regulação aplicável aos diferentes portos existentes)</i>                                                                                |

| País                                                                              |               | Porto                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------------|
|  | Itália        | (análise do modelo e regulação aplicável aos diferentes portos existentes) |
|  | Índia         | (análise do modelo e regulação aplicável aos diferentes portos existentes) |
|  | Nova Zelândia | Auckland: Maior porto neozelandês                                          |

A análise de casos internacionais foi estruturada em quatro dimensões: organização institucional setorial, organização institucional portuária, operação portuária e gestão da operação portuária, conforme apresenta a Figura 55.

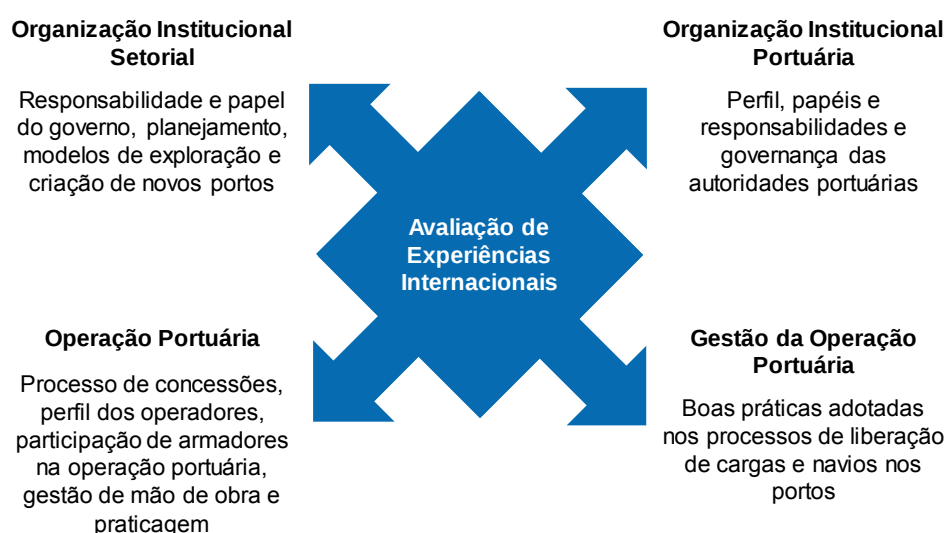


Figura 55 – Estrutura de análise de casos internacionais

## 2.5.1 Organização Institucional Setorial

Dentre os países pesquisados, notou-se que não há um modelo padrão de organização institucional setorial. Apesar disso, encontram-se alguns padrões de boas práticas desempenhadas pelas instituições governamentais, como a descentralização no planejamento, organização institucional e poderes de outorga, detalhadas a seguir.

### 2.5.1.1 Estrutura governamental

Em todos os países pesquisados, a elaboração de políticas e o planejamento em nível governamental são realizados nos respectivos Ministérios dos Transportes (ou órgãos equivalentes). Não foram identificados casos relevantes que possuam uma estrutura exclusivamente dedicada ao setor portuário marítimo ou fluvial – separada dos demais modais de

transporte<sup>173</sup>. Constatou-se também que o Ministério dos Transportes (ou órgão equivalente) está geralmente organizado de forma a possuir áreas focadas nos diferentes modais. Além disso, foi possível constatar em diversos casos que a estrutura governamental incorpora outros temas ao Ministério dos Transportes – como, por exemplo, Desenvolvimento Urbano (Alemanha), Infraestrutura e Meio Ambiente (Holanda), etc. A **Error! Reference source not found.** traz um resumo sobre a estrutura governamental nos principais países analisados.

Tabela 8 – Principal órgão governamental setorial em países selecionados

| País                                                                                               | Órgão Federal                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  Bélgica          | Serviço Público Federal de Mobilidade e Transportes, ligado ao <u>Ministério dos Transportes</u>                                                                                                                                                                                     |
|  Alemanha         | Departamento de Vias Marítimas e Navegação do <u>Ministério de Transportes, Construções e Desenvolvimento Urbano</u>                                                                                                                                                                 |
|  Cingapura        | Autoridade Portuária e Marítima dentro do <u>Ministério dos Transportes</u>                                                                                                                                                                                                          |
|  China            | Departamento de Transporte Aquaviário do <u>Ministério dos Transportes</u>                                                                                                                                                                                                           |
|  Estados Unidos | Administração Marítima e Companhia de Desenvolvimento da Hidrovia do Rio São Lourenço (em conjunto com o Governo Canadense, administra a hidrovia de acesso aos Grandes Lagos), ambos dentro do <u>Departamento Nacional de Transportes</u>                                          |
|  Holanda        | Diretoria Geral de Aviação Civil e Assuntos Marítimos dentro do <u>Ministério da Infraestrutura e Meio Ambiente</u>                                                                                                                                                                  |
|  Hong Kong      | Departamento Marítimo dentro do <u>Ministério dos Transportes e Habitação</u>                                                                                                                                                                                                        |
|  Itália         | Diretoria Geral de Transportes Marítimos e Hidrovias, dentro do <u>Ministério de Infraestrutura e Transportes</u>                                                                                                                                                                    |
|  Nova Zelândia  | <u>Ministério dos Transportes</u> e agência independente para regulação técnica                                                                                                                                                                                                      |
|  Espanha        | Política formulada pela <u>Secretaria Geral de Transportes (Ministério de Fomento)</u> é implantada por um órgão específico do setor portuário (semelhante à Portobrás)                                                                                                              |
|  Índia          | <u>Departamento de Shipping do Ministério de Shipping, Road Transport and Highways</u> se responsabiliza pela indústria naval, portos maiores (“major ports”) e navegação (marítima e hidroviária). Na área de transportes, há também os ministérios de Ferrovias e de Aviação Civil |

<sup>173</sup> A Índia é o único país que possui separação no nível ministerial entre diferentes modais de transporte, entretanto, sua estrutura é bastante peculiar.

### 2.5.1.2 Papel do governo

O papel do governo no setor varia entre os países pesquisados, principalmente no que diz respeito à responsabilidade pelos investimentos em infraestrutura, como ilustra a Tabela 9.

Tabela 9 – Papéis e responsabilidades do governo em países selecionados

| País                                                                                               | Planejamento e Políticas | Regulação e Fiscalização | Infraestrutura de Acesso                                                     | Infraestrutura Portuária                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  Alemanha         | ✓                        | ✓                        | ✓<br>(ex.: dragagem de canais, ferrovias até o porto)                        |                                                                                                    |
|  Bélgica          | ✓                        | ✓                        | ✓<br>(ex.: dragagem do rio e canais é 100% custeada pelo governo)            | ✓<br>(grandes investimentos como novos terminais são até 20% financiados pelo Governo de Flandres) |
|  Cingapura       | ✓                        | ✓                        | ✓<br>(ex.: dragagem de canal de acesso, rodovia ligando terminais distantes) |                                                                                                    |
|  Estados Unidos | ✓                        | ✓                        | ✓<br>(ex.: dragagem – feita pelo exército americano)                         |                                                                                                    |
|  França         | ✓                        | ✓                        | ✓                                                                            | ✓<br>(Governo Federal financia parte dos custos das obras, negociado caso a caso)                  |
|  Holanda        | ✓                        | ✓                        | ✓                                                                            | ✓<br>(investimentos parciais em grandes expansões)                                                 |
|  Hong Kong      | ✓                        | ✓                        | ✓                                                                            |                                                                                                    |
|  Inglaterra     | ✓                        | ✓                        |                                                                              |                                                                                                    |
|  Nova Zelândia  | ✓                        | ✓                        |                                                                              |                                                                                                    |

Na maioria dos países analisados, os investimentos na infraestrutura do porto são financiados pela autoridade portuária por meio da receita com tarifas ou arrendamentos (em muitos casos, por financiamento junto a bancos). Em alguns casos, existe uma participação limitada de investimentos estatais em grandes projetos. Por exemplo, o governo holandês é responsável por cerca de 30% dos investimentos em Maasvlakte 2 (projeto de grande porte de expansão do Porto de Roterdã<sup>174</sup>); e o governo de Flandres atualmente participa com até 20% em grandes investimentos no Porto de Antuérpia.

Os investimentos em infraestrutura de acessos, por sua vez, são, em diversos casos, de responsabilidade dos governos, como é o caso da dragagem e da manutenção dos canais de acesso. Por exemplo, nos portos europeus, em locais afastados da costa marítima, o governo assume a responsabilidade da dragagem e manutenção do canal, como em Antuérpia, distante 80 km do mar<sup>175</sup>, e Hamburgo, distante 120 km do mar. Inclusive, recentemente foi feita uma parceria entre o governo local e o federal na Alemanha, para a realização do terceiro aprofundamento do canal do Rio Elba, para o Porto de Hamburgo. Vale ressaltar que, em geral, a manutenção da profundidade dos berços e áreas próximas aos terminais é de responsabilidade da Autoridade Portuária.

### 2.5.1.3 Responsabilidade sobre o planejamento portuário

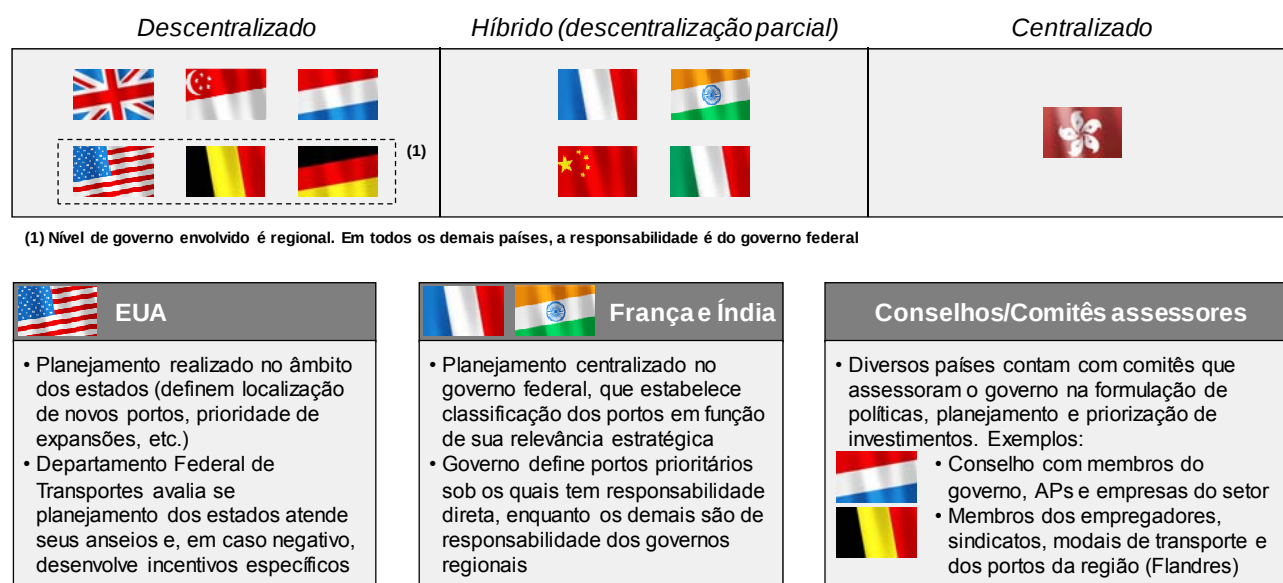
A análise da atuação do governo no planejamento portuário levou em consideração duas dimensões: primeiro, o nível do governo envolvido (se federal ou regional) e, segundo, o grau de autonomia das APs na realização do planejamento. Os países analisados apresentaram três diferentes padrões:

- Planejamento descentralizado - o planejamento é essencialmente realizado pelas autoridades portuárias, com pouco direcionamento do governo, cabendo a este a criação de políticas gerais e o fomento de projetos de seu interesse (muitas vezes pela priorização na alocação de recursos pedidos pelas APs), atuando de forma indicativa;
- Modelo híbrido, com descentralização parcial - o governo tem responsabilidade sobre os portos considerados mais estratégicos para o país e descentraliza a governos regionais a responsabilidade sobre os demais portos; e
- Planejamento centralizado - o planejamento é realizado pelo Governo Federal, tendo um perfil diretivo.

A Figura 56 sintetiza a dinâmica do planejamento nos países analisados segundo essas duas dimensões e detalha alguns países em maior profundidade.

<sup>174</sup> O projeto irá, por exemplo, mais do que dobrar a capacidade de movimentação de contêineres do porto.

<sup>175</sup> Um trecho do rio, inclusive, é dragado pelo governo da Holanda, por estar em seu território.



**Figura 56 – Perfil de planejamento governamental em países selecionados**

A análise de alguns casos particulares permite entender melhor a dinâmica de funcionamento e alguns dos benefícios e dificuldades associados.

No caso dos Estados Unidos, o planejamento é realizado no nível dos estados que, por exemplo, definem a localização preferencial de novos portos, prioridades para expansão de portos, conexão intermodal, etc. Assim, cabe ao Departamento Federal de Transportes focar em questões mais estratégicas e projetos nacionais. Com base no planejamento dos estados, o Departamento Federal analisa se as suas perspectivas de demanda e prioridades estão contempladas; caso não estejam, alguns incentivos são desenvolvidos. Por exemplo, por julgar necessária (e estratégica) a expansão de um porto no Havaí, o Governo Federal ofereceu apoio financeiro e técnico. A Holanda também adota modelo bastante descentralizado: os maiores portos (Roterdã e Amsterdã) são administrados pela municipalidade (como empresa pública e órgão do governo, respectivamente), enquanto os demais são administrados por empresas municipais ou comitês (Havenschap) envolvendo municípios (e eventualmente províncias ou empresas).

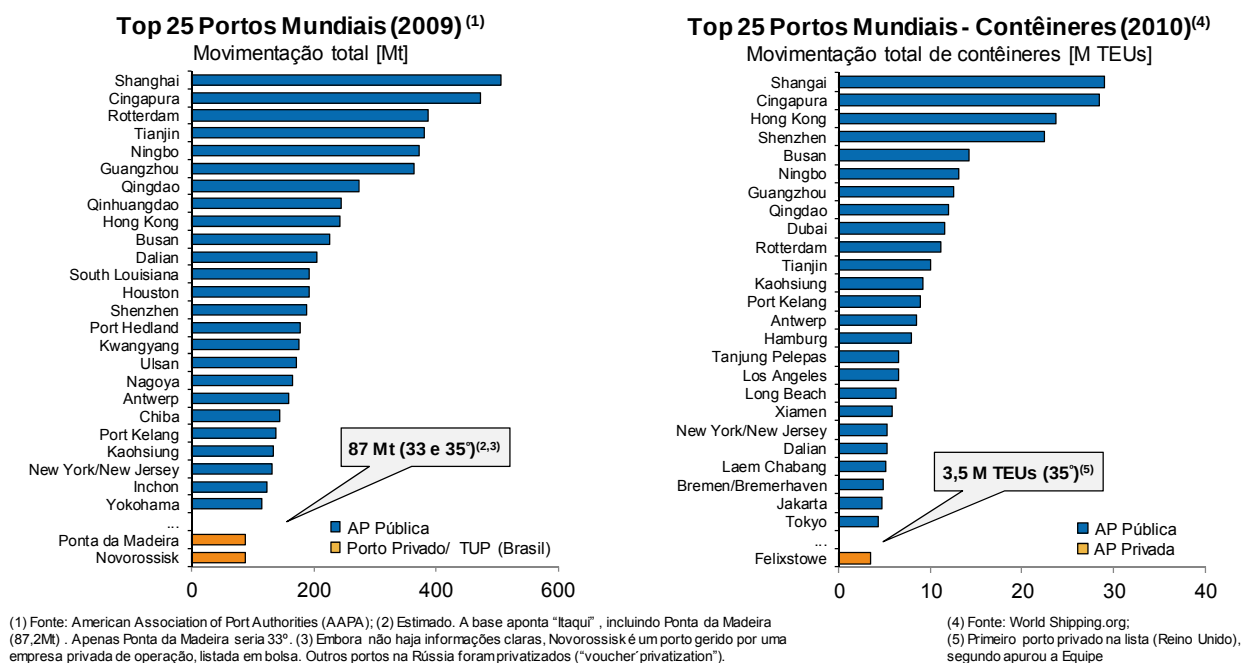
Outro tipo de modelo é o adotado por França, Índia e Itália. Nestes países, o planejamento setorial é mais centralizado, sendo que o governo nacional estabelece uma classificação dos portos em função de sua relevância estratégica. Portos considerados de maior relevância<sup>176</sup> são controlados pelo Governo Federal, enquanto os demais são de responsabilidade dos governos regionais (município, província ou estado, conforme o caso). Na China, por sua vez, o planejamento é realizado de forma descentralizada, entretanto, passa pela aprovação do Governo Federal.

Além disso, em diversos países, principalmente quando o planejamento setorial é mais descentralizado, observou-se a existência de conselhos e comitês que assessoram os órgãos governamentais na tomada de decisão, como na Holanda, Bélgica. Tais conselhos geralmente são compostos por diferentes perfis de conselheiros, entre representantes do governo, das APs, de operadores portuários e de trabalhadores e especialistas independentes.

<sup>176</sup> Ex.: Le Havre e Marselha – França – Genova e Veneza – Itália – e Kandla e Visakhapatnam – Índia.

### 2.5.1.4 Modelos de exploração: participação da iniciativa privada

A análise dos modelos de exploração da atividade portuária em outros países enfocou o grau de participação da iniciativa privada no setor portuário. Em geral, observou-se que os países estimulam a participação privada na operação portuária, enquanto mantém a administração portuária sob controle estatal, ainda que com modelos de governança que assegurem flexibilidade, foco em resultados e planejamento de longo prazo. De fato, como mostra a Figura 57, os principais portos do mundo (em volume movimentado) são administrados pelo poder público.



**Figura 57 – Principais portos mundiais, por tipo de administração (público x privada)**

A grande maioria dos portos analisados enquadra-se no modelo *Landlord Port*, no qual o porto é de propriedade do Estado, que é responsável por sua administração e pelos investimentos em expansão e manutenção da infraestrutura, enquanto a operação portuária propriamente dita (embarque, desembarque, armazenagem, etc.) é realizada pela iniciativa privada, responsável pelos investimentos na superestrutura do terminal.

Existem exceções pontuais. Na Nova Zelândia, por exemplo, as Autoridades Portuárias são empresas controladas pelo governo regional/municipal, mas que também são os operadores dos portos ("Service Port"), além de também serem comuns portos totalmente privatizados ("*Fully Privatized Port*"), como os presentes na Inglaterra. Neste país, por exemplo, os portos de Felixtowe e South Hampton possuem Autoridades Portuárias privadas, com propriedade da terra, inclusive fazendo arrendamentos para outros operadores privados.

A Figura 58 apresenta os modelos típicos de exploração de portos.

|                                          | Service Port | Tool Port | Landlord Port | Fully Privatized Port |
|------------------------------------------|--------------|-----------|---------------|-----------------------|
| Investimento em infraestrutura portuária | Público      | Público   | Público       | Privado               |
| Investimento em superestrutura           | Público      | Público   | Privado       | Privado               |
| Investimento em equipamentos             | Público      | Público   | Privado       | Privado               |
| Operação portuária                       | Público      | Privado   | Privado       | Privado               |
| Administração do Porto                   | Público      | Público   | Público       | Privado               |
| Propriedade de terra e ativos            | Público      | Público   | Público       | Privado               |

Figura 58 – Modelos Típicos de Operação e Exploração<sup>177</sup>

Em alguns casos, como observado na Índia e em Marrocos, permite-se também a modalidade de investimentos *BOT* (*Build-Operate-Transfer*), em que o concessionário privado se responsabiliza pela implantação do terminal (investimentos em infra e superestrutura) e, após o período de operação, transfere os ativos ao governo. Esse modelo tem como principal vantagem proporcionar investimentos na infraestrutura por agentes privados, que têm, em geral, maior agilidade para a realização das obras. Por outro lado, uma vez implantado, existe o risco de que as APs se tornem dependentes de arrendamentos *BOT*, uma vez que esse modelo implica na redução da arrecadação de tarifas e arrendamentos dos terminais (dado que o próprio operador arca com o investimento na infraestrutura).

A Figura 59 sintetiza as principais características do modelo *BOT* e aponta exemplos de sua aplicação.

<sup>177</sup> World Bank (2007), Trujillo e Nombela (1999).

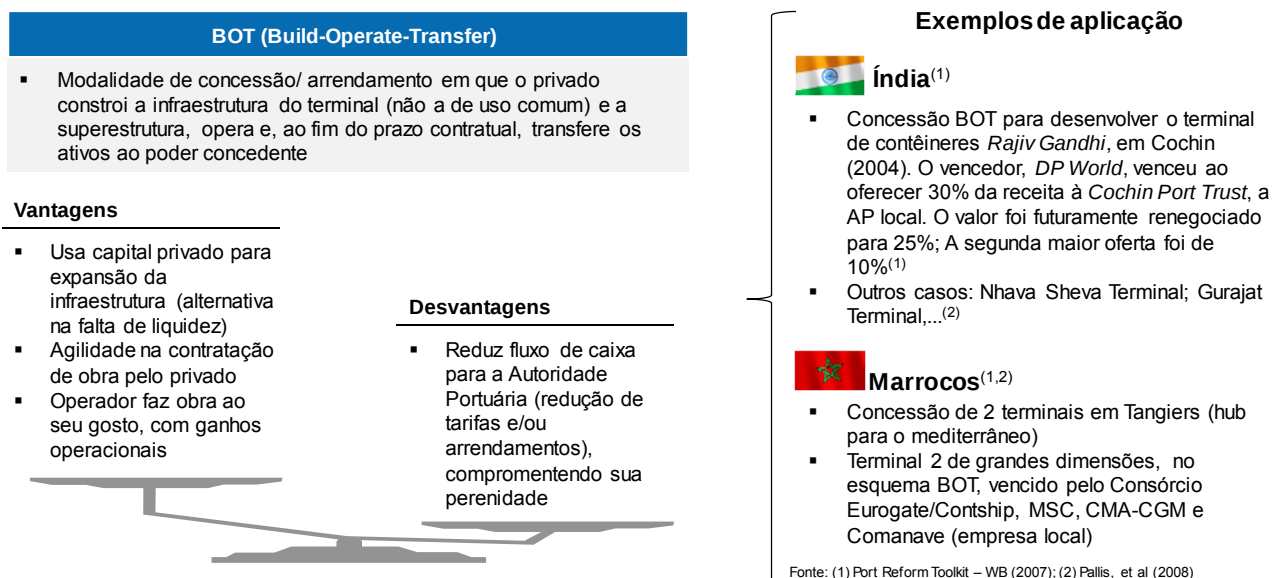


Figura 59 – Modelo BOT e exemplos de aplicação

Outra variante observada nos países analisados que merece destaque diz respeito à propriedade da superestrutura. Ao passo que em alguns países a superestrutura, apesar de ser investimento dos agentes privados, é considerada “reversível ao poder público”, a exemplo do caso brasileiro, nos principais portos globais, como Cingapura, Roterdã, Antuérpia e Hamburgo, esse modelo não se aplica. Dessa forma, os operadores têm maior flexibilidade para promover mudanças de configuração dos terminais, troca de equipamentos e até mesmo o reposicionamento de equipamentos em outros terminais (no caso de operadores que controlam mais de um terminal). Além disso, esse modelo também aumenta a capacidade de financiamento dos operadores, uma vez que os bens podem ser oferecidos como garantia.

Outro importante ponto analisado foi a existência de terminais privativos<sup>178</sup>. Foi observado que, em geral, a existência de terminais privativos não é muito comum. Na prática, observa-se que os operadores têm a preferência por se instalar nos portos, uma vez que estes já contam com diversos investimentos em logística de acesso multimodal, recebem importantes investimentos em infraestrutura das APs (por exemplo, dragagem), etc. Algumas exceções podem ser identificadas por razões históricas (áreas que há muito tempo foram vendidas ou disponibilizadas a operadores) ou em casos de operação extremamente específica que justifique novos investimentos em instalações praticamente dedicadas, como terminais de minérios, de refinarias, entre outros.

Além dos terminais privativos, há também terminais que, embora fruto de concessão, possuem seu uso restrito a um armador ou empresa, como o MSC Home terminal em Roterdã, que é operado pela PSA.

### 2.5.1.5 Criação de Novos Portos

A responsabilidade pela criação de novos portos pode ser tanto do Governo Federal como do Governo Estadual, de acordo com o grau de centralização de cada país. De maneira geral, países de maior porte, como os EUA, adotam modelos mais descentralizados e países menores, como o Reino Unido, modelos mais centralizados.

<sup>178</sup> Por esses terminais, consideraram-se aqueles de propriedade de um agente privado e, portanto, não sujeitos a arrendamento – podendo ser localizados dentro ou fora da área dos portos.

A Tabela 10 aponta a esfera responsável pela outorga de novos portos nos países pesquisados.

**Tabela 10 – Esferas governamentais responsáveis pela criação de novos portos**

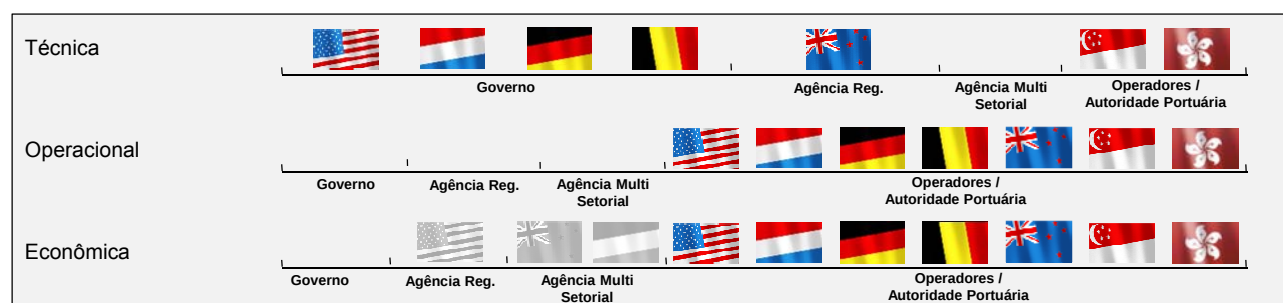
| Responsabilidade pela criação | País           | Esfera Governamental Responsável por Novos Portos          |
|-------------------------------|----------------|------------------------------------------------------------|
| Regionalizado                 | Alemanha       | Estadual                                                   |
|                               | Bélgica        | Região de Flandres realiza a outorga dos principais portos |
|                               | China          | Províncias                                                 |
|                               | Estados Unidos | Estados                                                    |
| Centralizado                  | Holanda        | Ministério da Infraestrutura e Meio Ambiente               |
|                               | Inglaterra     | Ministério dos Transportes                                 |

### 2.5.1.6 Regulação e fiscalização

A análise da regulação e fiscalização foi dividida em três categorias:

- Regulação técnica: regras de navegação, regras de segurança, restrições ambientais e demais regras de caráter técnico que visam à fluidez do tráfego e à segurança da navegação;
- Regulação operacional: regras sobre a concessão de terminais;
- Regulação econômica: controle de resultados das APs, de preços, de tarifas e da concorrência.

A Figura 60 resume os órgãos responsáveis por cada tipo de regulação nos diversos países analisados.



**Figura 60 – Responsabilidade pela Regulação em Países Selecionados<sup>179</sup>**

<sup>179</sup> As bandeiras em cinza representam a presença de responsabilidade por regulação, porém em menor importância em relação à regulação aplicada pelos operadores e APs.

#### 2.5.1.6.1 Regulação Técnica

A regulação técnica pode estar sob a responsabilidade de três diferentes órgãos: ministério, AP e exército/marinha. Nos países europeus, a regulação fica a cargo dos respectivos ministérios, no entanto, sob forte influência da regulação europeia, em especial em aspectos de segurança e poluição.

Nas cidades-estado de Cingapura e Hong Kong, por sua vez, a regulação técnica é realizada pela AP.

Nos Estados Unidos, a regulação é de responsabilidade da Guarda Costeira, que edita uma série de normas tanto para a navegação marítima como fluvial, seguindo também as normas internacionais. Há também influência de estados na regulação, em especial da praticagem, conforme descrito adiante.

Já a Nova Zelândia possui uma agência independente responsável pela regulação técnica, que também é responsável pelo licenciamento de marinheiros, registro de embarcações, operações de resgate e combate a vazamentos de óleo.

Em geral, os países seguem também as convenções internacionais, como a MARPOL, para regras ambientais, e acordos da Organização Marítima Internacional (IMO) para segurança marítima.

Em todos os casos observados a responsabilidade pela regulação é bem definida e os órgãos respondem tanto pelo transporte marítimo quanto o hidroviário, com exceção da Bélgica, que possui estruturas separadas dentro do ministério para os dois modais. Além disso, o mesmo órgão que define a regulação também é responsável pela fiscalização.

#### 2.5.1.6.2 Regulação operacional

A regulação operacional sobre regras de contratos de concessão é de responsabilidade das APs na maioria dos casos analisados. Como veremos mais adiante, as APs definem regras para a seleção de operadores, que visam o melhor resultado para a operação do porto e, em contrapartida, são cobradas por resultados.

Quase todas as APs possuem autonomia na realização das concessões a operadores, sem necessidade de justificá-las individualmente a órgãos reguladores. Isso pode ocorrer apenas em alguns casos específicos em que haja indícios de práticas contra a livre concorrência.

Ainda, projetos de grande porte podem também demandar a realização de audiências públicas ou de aprovações especiais de outros agentes intervenientes (como autorizações ambientais). No caso dos Estados Unidos, por exemplo, expansões de terminais devem ser aprovadas pela Companhia de Engenheiros do Exército, que analisa o impacto ambiental e operacional.

#### 2.5.1.6.3 Regulação econômica

A regulação econômica no setor portuário difere bastante com relação aos diferentes valores cobrados, que podem ser divididos em quatro grupos:

- Tarifas da autoridade portuária;
- Preços de movimentação e armazenagem de carga (cobrados pelos operadores portuários);
- Preços de serviços de praticagem;
- Preços de serviços de rebocadores.

Com relação às tarifas da autoridade portuária, observa-se uma regulação bastante limitada. Em geral, as APs possuem autonomia para definir as suas tarifas, sem que para isso seja necessária

aprovação prévia de alguma agência ou órgão. O funcionamento desse modelo se deve, entretanto, aos mecanismos de governança bem estabelecidos e ao perfil público das APs, que são cobradas em função de seus resultados. Reforça-o, também, o fato de que a maioria dos portos analisados está sujeita à competição de outros complexos e, assim, tarifas elevadas poderiam levar à perda de cargas para os concorrentes. Em alguns casos, ainda, embora não tenham caráter vinculante, as APs realizam discussões com os agentes privados quando desejam alterar as tarifas vigentes, como é o caso no Porto de Roterdã.

Com relação aos preços praticados pelos operadores portuários, a regulação tipicamente é feita pela competição, pontualmente com a interferência de agências de defesa da concorrência. Evidentemente, esse modelo tem se mostrado bastante apropriado quando é possível estabelecer competição intra e interportos – o que só é possível em caso de capacidade no sistema, presença de operadores privados e boa conexão com a hinterlândia (território contíguo à costa marinha).

Em alguns países, por outro lado, há agências que monitoram os preços, agindo em caso de distorções, ou que atendem a reclamações de usuários ou competidores. Por exemplo, nos Estados Unidos, a “*Federal Maritime Commission*” monitora o setor e atua caso haja indícios de atividades contra a livre concorrência; e, na Holanda, onde existe uma agência de defesa da competição (Autoridade de Competição da Holanda)<sup>180</sup> que intervém em questões de concorrência no setor, em caso de necessidade.

Os preços dos serviços de praticagem são, em geral, bastante regulados, uma vez que são tipicamente prestados em regime de monopólio numa região ou porto (a exemplo do modelo brasileiro de prestação do serviço). Existem diferentes tipos de agentes responsáveis pela regulação econômica deste serviço, entretanto, observa-se que geralmente é feita por um agente diferente daquele que estabelece as normas e requisitos técnicos. A praticagem e aspectos específicos de sua regulação são discutidos em mais detalhes no item 2.5.3.5.

Já os serviços de rebocadores na maior parte dos casos têm a regulação econômica feita por meio da competição. Tipicamente existem diversas empresas homologadas pela Autoridade Portuária prestando serviço no porto e a competição assegura preços adequados.

## 2.5.2 Organização Institucional Portuária

Este item debruça-se sobre a organização das APs nos diferentes países pesquisados. São também aqui analisadas outras instituições diretamente vinculadas à gestão portuária, como mecanismos de gestão da mão de obra (ex.: *labor pools*) e conselhos externos de promoção do porto.

### 2.5.2.1 Perfil das autoridades portuárias

O perfil jurídico das APs varia bastante entre os países, dependendo da legislação local. Os principais modelos observados são descritos a seguir.

#### Autoridades portuárias corporatizadas

A corporatização foi um processo pelo qual diversas APs públicas passaram recentemente, quando foram reestruturadas, tornando-se “corporações” (em geral, empresas estatais) com modelos de gestão mais ágeis e flexíveis e com uma governança bem estabelecida. Na maioria das vezes, o controle societário das APs é integralmente público, podendo ser dividido entre diferentes esferas e órgãos governamentais. A despeito, o modelo de governança costuma incluir agentes não

<sup>180</sup> *Nederlandse Mededingingsautoriteit, NMa.*

vinculados ao governo, que desempenham papéis decisórios na gestão. O principal objetivo consiste em criar um modelo de governança que defenda os interesses do porto (em detrimento de interesses particulares ou políticos, por exemplo), o que, por definição, deveria estar alinhado às necessidades da região/país.

O movimento de “corporatização” observado em diversos dos principais portos mundiais (como Roterdã, Antuérpia, Hamburgo, Cingapura, Le Havre) contribuiu para a profissionalização e a melhoria de gestão das APs, que diminuíram sua dependência do governo – reduzindo indicações políticas, decisões com visão de curto prazo, amarras típicas da administração pública e a necessidade de aportes de recursos – e voltaram seu foco para resultados sustentáveis a médio e longo prazos.

### Outros modelos de autoridade portuária

Embora o modelo de corporatização tenha se difundido em boa parte dos principais portos do mundo, há outros portos de destaque que adotam modelos diversos de gestão. Por exemplo, em Hong Kong, as funções de APs são executadas por um órgão do governo; em Felixstowe e Southampton (Inglaterra), as APs são totalmente privadas.

A Tabela 11 abaixo relaciona a estrutura das APs nos principais portos analisados.

**Tabela 11 – Estrutura Societária de Autoridades Portuárias em Portos Selecionados**

| Órgão do Governo | Empresa do Governo                                                                                                                                                                                                                                     | Trust ou comitê, com membros indicados pelo governo (diferentes esferas) | Empresa Privada                                                                                     |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hong Kong        | <b>Ligado a Estado/Região:</b><br>Antuérpia (Bélgica/Flandres)<br><b>Ligado a Município:</b><br>Roterdã (Holanda)<br>Hamburgo (Alemanha)<br>Houston (Estados Unidos)<br><b>Ligado ao Governo Central:</b><br>Puertos del Estado (Espanha)<br>Cingapura | Major ports (Índia)<br>Port Autonomes (France)                           | Felixtowe (Inglaterra)<br>Cuxhaven (Alemanha)<br>Ijmuiden (Holanda)<br>Plaquemines (Estados Unidos) |

Por fim, é interessante notar que tipicamente as APs dos principais portos têm sob sua responsabilidade apenas um porto, assegurando maior foco e evitando que recursos de um porto sejam aplicados em outro.

#### 2.5.2.2 Modelo de governança

Como visto no item anterior, as APs podem ser públicas ou privadas. Independentemente do perfil societário, entretanto, a estrutura de governança mais comum às APs é a supervisão das decisões da diretoria da AP por um conselho de administração, conforme apresenta a Figura 61. Mesmo em Hong Kong, onde não existe o conselho, há atuação do comitê nacional de logística, que indiretamente supervisiona e sugere ações para a AP.

|                      |                    | Perfil do Conselho  |                              |                                                                     |                                                                                            |
|----------------------|--------------------|---------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      |                    | Não Possui Conselho | Conselho com Perfil Político | Conselho com Perfil Privado                                         | Conselho com Perfil Misto                                                                  |
| Estrutura Societária | Órgão do Governo   | Hong Kong           |                              |                                                                     | Plaquemines (Estados Unidos)<br>Houston (Estados Unidos)<br>Le Havre (França)<br>Cingapura |
|                      | Empresa do Governo |                     |                              | Auckland (Nova Zelândia)<br>Northport (Nova Zelândia)               | Roterdã (Holanda)<br>Antuérpia (Bélgica)<br>Hamburgo (Alemanha)                            |
|                      | Privada            |                     |                              | Felixtowe (Inglaterra)<br>Cuxhaven (Alemanha)<br>Ijmuiden (Holanda) |                                                                                            |

Figura 61 – Perfil do conselho de administração em portos selecionados

Os conselhos de administração dos portos diferem basicamente no tamanho e perfil dos membros, que podem ser oriundos do setor privado, do governo ou de representação dos trabalhadores.

A Tabela 12 abaixo traz um resumo sobre a composição dos conselhos de administração das APs e sobre a forma de indicação de seus membros, nos países pesquisados.

Tabela 12 – Estrutura de conselhos e responsabilidade pela indicação em países selecionados

| País                                                                                               | Conselho de Administração                                                                                                                                                                                             | Indicação dos Membros                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  Alemanha       | As APs estatais possuem um conselho de administração com representantes do governo, funcionários e empresas.                                                                                                          | Pré-definidos conforme o cargo que ocupam na administração regional ou em associações. Alguns conselhos possuem especialistas indicados pelo Governo.                                               |
|  Bélgica        | As APs possuem conselhos com membros do governo e iniciativa privada. O comissário do governo de Flandres possui poder de veto no conselho.                                                                           | Pré-definidos conforme o cargo que ocupam na administração regional ou em associações, e membros indicados pelos partidos políticos. Alguns conselhos possuem especialistas indicados pelo Governo. |
|  Cingapura      | Conselho formado por membros que em sua maioria vêm da iniciativa privada.                                                                                                                                            | Membros indicados pelo governo.                                                                                                                                                                     |
|  Estados Unidos | Formado por membros da comunidade local, políticos ou vindas da iniciativa privada.                                                                                                                                   | Governo estadual ou municipal indicam no caso das APs estatais.                                                                                                                                     |
|  Índia          | Board de <i>trustees</i> , com diversos membros do setor público e privado (representantes de classe), responsáveis pela gestão integral do porto                                                                     | Membros indicados pelo governo e representantes de classe                                                                                                                                           |
|  Holanda        | Em Roterdã há um “Conselho Supervisor” com 5 a 7 membros da iniciativa privada. Em outros portos holandeses pode haver variações. Em portos menores, um board com representação local e federal faz a gestão do porto | Em Roterdã, os membros são indicados pelo governo, com base em uma série de requisitos de perfil mínimo necessário                                                                                  |

| País                                                                                            | Conselho de Administração                                                                                                                                                                                                                              | Indicação dos Membros                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  França        | As APs dos <i>Grand Ports Maritimes</i> (GPM), os mais relevantes, possuem um “conselho de supervisão” com representantes do governo (central e local), associações e funcionários (total de 17). Há ainda um conselho consultivo com membros diversos | Pré-definidos conforme o cargo que ocupam na administração regional ou em associações. Alguns conselhos possuem especialistas indicados pelo Governo |
|  Hong Kong     | As APs não possuem um conselho, no entanto as políticas nacionais são desenvolvidas no conselho nacional de logística                                                                                                                                  | Pré-definidos conforme o cargo que ocupam na administração pública ou em associações. Possui também membros indicados pelo governo.                  |
|  Reino Unido   | A AP é, em geral, uma empresa privada que presta atividade econômica e possui um conselho com membros da iniciativa privada (há também portos municipais e <i>trust ports</i> , com membros privados)                                                  | Portos privados: Conselho indicado pelos acionistas das empresas                                                                                     |
|  Nova Zelândia | Empresas públicas administram e operam os portos e possuem um conselho de administração conforme sua estrutura societária                                                                                                                              | Conselho indicado pelos acionistas (a maioria das APs pertencem a fundos de investimentos municipais, que indicam os membros).                       |

A Figura 62, por sua vez, detalha alguns exemplos de estrutura de governança em portos dos EUA, França, Holanda e Cingapura.



Figura 62 – Detalhamento de Exemplos de Estrutura de Governança

Os conselhos de administração consistem, na maioria dos casos analisados, no único instrumento de governança, o que simplifica a tomada de decisão e evita conflitos de papéis e responsabilidades. São geralmente responsáveis pela aprovação dos resultados financeiros da AP, aprovação do planejamento estratégico, indicação dos diretores e aprovação de investimentos de grande relevância.

No caso dos diretores das APs, indicados pelos conselhos, estes costumam ser profissionais do setor, sejam funcionários de carreira da AP ou oriundos do mercado, não havendo casos de indicações políticas de profissional sem experiência no setor.

### 2.5.2.3 Papéis e responsabilidades

As atividades desempenhadas pelas autoridades portuárias variam em escopo entre os países analisados, podendo englobar, além de atividades de gestão do porto, funções regulatórias e políticas.

Algumas funções são realizadas por quase todas as APs públicas analisadas:

- Gestão imobiliária da área portuária - gerenciamento de contratos de concessão e otimização do uso da área do porto;
- Manutenção da infraestrutura portuária - acessos marítimos e terrestres (internos à área do porto);
- Controle de acesso ao porto - controle de tráfego de embarcações e segurança da área do porto. A única exceção encontrada foi nos portos dos Estados Unidos, onde esta função é desempenhada pela Guarda Costeira;
- Promoção do porto - as APs possuem estruturas comerciais responsáveis pela atração de cargas e investimentos.

Além destas funções gerais, algumas APs agregam responsabilidades adicionais, por exemplo:

- Hamburgo - a AP é responsável pelo desenvolvimento econômico da região do porto, conduzindo projetos imobiliários, por exemplo, para criar um centro comercial e cultural. É também responsável pela administração das ferrovias da área portuária;
- Cingapura e Hong Kong - realizam funções regulatórias de segurança marítima e inspeção de embarcações, sendo responsáveis inclusive pelo controle do registro de embarcações e sua promoção.

A Tabela 13 abaixo resume os principais papéis e responsabilidades das APs pesquisadas.

**Tabela 13 – Papéis e responsabilidades das autoridades portuárias em portos selecionados**

| País                                  | Roterdã | Antuérpia | Hamburgo | Cingapura | Houston | Auckland |
|---------------------------------------|---------|-----------|----------|-----------|---------|----------|
| Planejamento de Uso                   | ✓       | ✓         | ✓        | ✓         | ✓       | ✓        |
| Concessão de Terminais                | ✓       | ✓         | ✓        | ✓         | ✓       | ✓        |
| Operação Portuária (carga e descarga) |         |           |          |           | ✓       | ✓        |
| Controle de tráfego                   | ✓       | ✓         | ✓        | ✓         |         | ✓        |
| Gestão de Malha Férrea                |         |           | ✓        |           |         |          |

| País                                                      | Roterdã               | Antuérpia                    | Hamburgo         | Cingapura                                                 | Houston | Auckland |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------------|---------|----------|
| Rebocagem                                                 |                       | ✓                            |                  |                                                           |         | ✓        |
| Dragagem no Porto                                         | ✓                     | ✓                            | ✓                | ✓                                                         | ✓       | ✓        |
| Investimento em Infraestrutura                            | ✓                     | ✓                            | ✓                | Apenas no aterro, canal de acesso e sistemas de navegação | ✓       | ✓        |
| Investimento em Superestrutura                            |                       | Limitado a guindastes móveis |                  |                                                           |         | ✓        |
| Investimento em Vias de Acesso (rodoviário e ferroviário) | ✓                     | ✓                            | ✓                | ✓                                                         |         | ✓        |
| Promoção do Porto (atração de carga)                      | AP e conselho externo | ✓                            | Conselho externo | ✓                                                         | ✓       | ✓        |

#### 2.5.2.4 Financiamento das autoridades portuárias

A maior parte das APs analisadas se autofinanciam por meio das tarifas portuárias, prestação de serviços, concessões e empréstimos. A Figura 63 apresenta a composição de receita de algumas das principais APs do mundo.

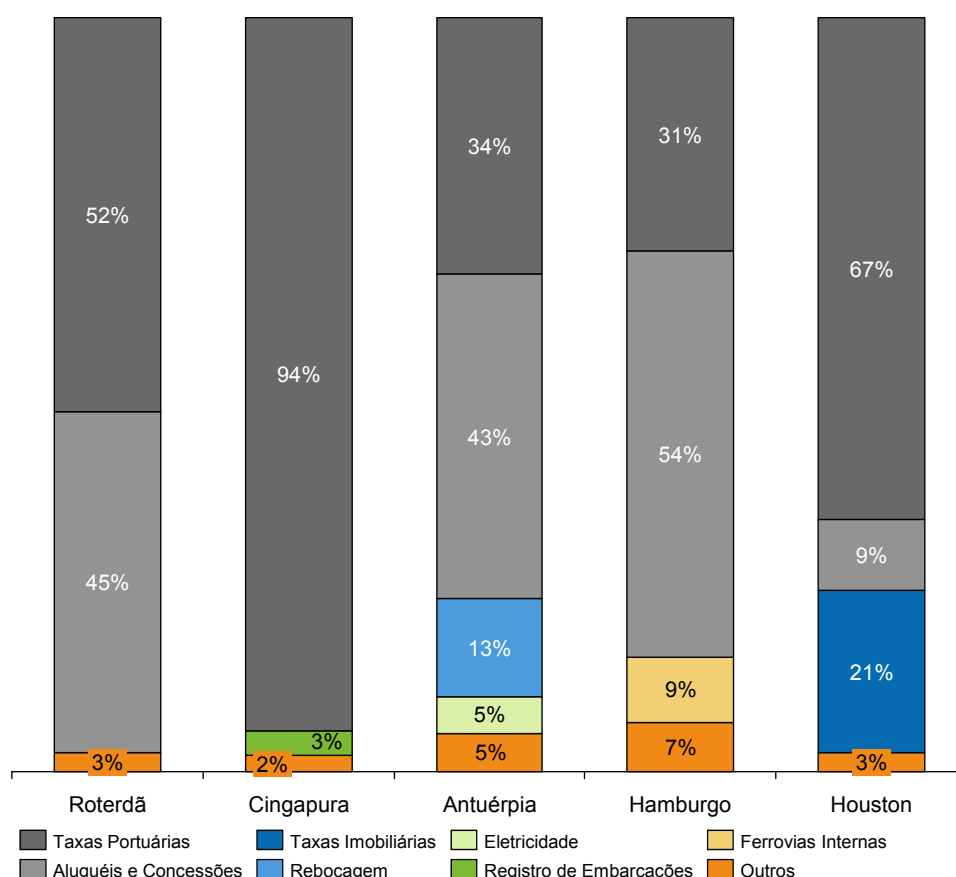


Figura 63 – Composição de receitas em portos selecionados<sup>181</sup>

Na figura é possível notar que as APs de Cingapura e Houston se diferem das demais, o que se deve a particularidades. Em Cingapura, em vez de investir na infraestrutura do porto e posteriormente concedê-la aos operadores, o modelo adotado prevê o investimento somente na preparação do terreno e a venda da área ao operador, que, por sua vez, investe na infraestrutura. Já no porto de Houston, a AP realiza também operação de carga e descarga e recebe, além do aluguel de instalações, tarifas imobiliárias baseadas no valor do imóvel.

Via de regra, os portos no modelo *landlord*, têm como principal receita a concessão de terminais, seguida pela receita com as tarifas portuárias. Isso confirma a importância da atividade de planejamento e gestão da infraestrutura e das concessões. À exceção da AP de Hamburgo, que apresentou prejuízo em função de alguns acontecimentos peculiares<sup>182</sup>, todas as APs analisadas apresentaram lucro em 2009, a despeito dos efeitos da crise, que impactou seus resultados negativamente.

O resultado das operações das APs, na maior parte dos casos, gera caixa, que tipicamente costuma ser revertido em investimentos no próprio porto. Entretanto, em alguns casos de portos controlados pelo poder público, sob diretriz definida pelo Conselho de Administração, parte do caixa gerado é pago como dividendo para a municipalidade ou agente público controlador. A AP de Roterdã, por exemplo, distribui dividendos regularmente para o Governo Municipal.

<sup>181</sup> A receita com taxas portuárias do Porto de Houston inclui o serviço de embarque e desembarque. A receita do porto de Hamburgo não inclui subsídio pago pelo governo local a título de prestação de serviços portuários.

<sup>182</sup> Como a redução dos subsídios do governo local.

Além da receita com tarifas e serviços, as APs se financiam por intermédio da captação de dívida, principalmente para viabilizar investimentos em infraestrutura. Por exemplo, a AP de Houston utiliza o mercado norte-americano de títulos públicos, se financiando por meio de títulos garantidos pela sua expectativa de receita, enquanto a AP de Hamburgo utiliza a área portuária como um ativo para garantir os seus empréstimos.

Por último, conforme descrito em mais detalhes no item 2.5.1.2, há também aporte de recursos públicos que, entretanto, são pouco frequentes e geralmente restritos à infraestrutura comum (acessos) do porto, de forma complementar aos investimentos das APs.

### 2.5.3 Operação Portuária

A análise de aspectos da operação portuária abrangeu os seguintes temas principais: processo de concessões, perfil dos operadores, participação de armadores na operação portuária, gestão de mão de obra e praticagem. A análise de cada um deles é descrita a seguir.

#### 2.5.3.1 Processo de concessões

Dentre os serviços com participação da iniciativa privada dentro do porto, sem dúvida o mais importante de todos é a operação de terminais, feita mediante concessão das Autoridades Portuárias.

Foram observados diferentes tipos de processo de concessão de terminais. Nos portos de Roterdã, Antuérpia, Hamburgo e Cingapura, as APs possuem flexibilidade na realização dos processos, que podem ser agrupados da seguinte forma:

- Negociação individual ativa - a AP busca ativamente parceiros para a negociação e concessão de um terminal, conforme seu interesse. Esse caso foi observado no porto de Antuérpia, onde a AP negocia individualmente os contratos;
- Negociação individual passiva - a AP é procurada por operadores que têm interesse em estabelecer ou expandir operações dentro do porto. Esse é o caso do Porto de Cingapura, onde os operadores solicitam à AP espaço adicional para expandir o porto e ela investe no aterro de novas áreas (caso avalie que a expansão é necessária);
- Chamada Pública - processo similar à licitação, onde a AP divulga publicamente seu interesse em conceder uma determinada área e os interessados se inscrevem no processo de seleção. Este processo é utilizado no porto de Roterdã (mais especificamente em Maasvlakte II) e, recentemente, foi utilizado pela primeira vez no porto de Hamburgo.

O trâmite dos processos de chamada pública costuma seguir a seguinte ordem básica:

- Consulta pública - nesta fase é realizada uma consulta prévia para sondar o interesse do mercado em uma área disponibilizada. São publicadas algumas exigências, mas geralmente não é necessário um estudo, podendo a proponente (normalmente a AP) criar uma premiação para a melhor proposta;
- Publicação de carta de notificação ou edital - nesta fase a AP divulga o uso selecionado para o terminal e os requisitos de qualificação dos interessados para participar do processo de seleção. Empresas interessadas devem enviar as informações solicitadas que a qualifiquem para o processo;
- Expressão de interesse ou carta convite - nessa etapa, a AP envia uma carta expressando interesse em que a empresa participe da cotação, incluindo um compromisso de confidencialidade. Caso haja interesse, a empresa interessada deve devolver o compromisso assinado;

- Solicitação de proposta - a AP emite um documento com os dados necessários para uma proposta completa. Essa solicitação detalhada contém os critérios de avaliação, dados necessários para a proposta, descrição do procedimento e a área a ser concedida;
- Decisão final: a AP decide a empresa vencedora com base nas propostas recebidas e eventuais solicitações extras de informações.

Os critérios de seleção dos concessionários também variam entre os portos. Por exemplo, em Roterdã é dada grande ênfase à atração adicional de carga para o porto, enquanto em Hamburgo se considera também a quantidade de empregos gerados pelo novo terminal. Os critérios de seleção mais comuns observados incluem:

- Financeiros
  - Valor Presente Líquido (VPL) do fluxo de caixa da operação, sob o ponto de vista do retorno à AP, baseado tanto nas taxas de concessão (pagas pelo operador) quanto nas taxas portuárias (pagas pelos usuários) geradas pelo terminal;
  - Volume de receita garantido oferecido pelo operador.
- Estratégicos
  - Volume de carga adicional gerada pelo terminal;
  - Valor estratégico agregado ao porto;
  - Capacidade do operador em garantir o fluxo contínuo de carga.
- Número de empregos gerados;
- Critérios técnicos;
- Critérios de sustentabilidade – por exemplo, em Roterdã inclui a proposta do percentual de cargas que será retirada/recebida no porto por transporte fluvial.

As condições contratuais das concessões, por sua vez, variam conforme o tipo de área e nível de investimento do operador. A Tabela 14 resume as condições das concessões nos portos visitados no âmbito do estudo.

**Tabela 14 – Processos de concessão de terminais em países selecionados**

| Porto     | Definição                                  | Seleção               | Prazo                                                  | Valor Pago                                  | Propriedade de equipamentos ao final da concessão |
|-----------|--------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Antuérpia | AP disponibiliza área para operadores      | Negociação Individual | Conforme negociação                                    | Aluguel negociado                           | Operador                                          |
| Roterdã   | AP disponibiliza área para operadores      | Chamada Pública       | 25 anos prorrogáveis mais longo para áreas industriais | Preço padrão para todas áreas do mesmo tipo | Operador                                          |
| Hamburgo  | AP disponibiliza área para operadores      | Chamada Pública       | 30 anos renováveis                                     | Aluguel negociado                           | Operador                                          |
| Cingapura | Operador solicita área de expansão para AP | Negociação Individual | 60 anos                                                | Valor de mercado do terreno do terminal     | Operador                                          |

### 2.5.3.2 Perfil dos operadores

Foram identificados três tipos diferentes de operadores atuando nos portos analisados: operadores locais, operadores globais (atuantes em diversos portos no mundo) e as próprias APs. A Tabela 15 apresenta os modelos encontrados nos portos analisados.

**Tabela 15 – Perfil de operadores em portos selecionados**

| Porto     | Operadores Globais | Operadores Locais | Autoridade Portuária |
|-----------|--------------------|-------------------|----------------------|
| Antuérpia | ✓                  | ✓                 |                      |
| Auckland  |                    |                   | ✓                    |
| Cingapura | ✓                  | ✓                 |                      |
| Hamburgo  | ✓                  | ✓                 |                      |
| Hong Kong | ✓                  |                   |                      |
| Houston   |                    | ✓                 | ✓                    |
| Le Havre  | ✓                  | ✓                 |                      |
| Roterdã   | ✓                  | ✓                 |                      |

Os operadores globais (como HPH<sup>183</sup>, APM Terminals, PSA e DP World) atuam principalmente na movimentação de contêineres, utilizando seu *know-how* e relacionamento com armadores para alavancar o negócio em diferentes portos do mundo. Eles utilizam novas tecnologias e buscam índices de eficiência superiores para rentabilizar o negócio. Para a realização de investimentos, costumam buscar países estáveis que possuam regras claras nos contratos de concessão.

Os operadores locais, por sua vez, se voltam mais à movimentação de cargas a granel<sup>184</sup>, mercado menos globalizado que o de contêineres e que, em muitos casos, o terminal é privativo e próximo do destino final das cargas, como ocorre bastante com as refinarias de petróleo que contam com terminais dedicados.

Por fim, em alguns portos, especialmente os privados, a própria AP atua na operação portuária, como é o caso no Porto de Auckland.

<sup>183</sup> Hutchison Port Holdings.

<sup>184</sup> Embora haja operadores locais de destaque na movimentação de contêineres, como é o caso da HHLA, no Porto de Hamburgo.

### 2.5.3.3 Participação de armadores na operação de terminais

Historicamente, a operação portuária esteve separada da operação de navios, a cargo dos armadores, principalmente em razão da vedação à participação da iniciativa privada na operação dos portos. Como exceção apresentavam-se terminais privativos de granéis sólidos e líquidos, que sempre fizeram parte da cadeia de valor das indústrias de mineração e petrolífera, por exemplo.

Com o início da privatização da operação de terminais, surgiu então a possibilidade dos armadores verticalizarem também a sua cadeia de valor, o que lhes traz vantagens operacionais. Essa verticalização traz também uma vantagem econômica para a autoridade portuária, pois os armadores dão preferência aos terminais próprios, atraindo volumes de movimentação de cargas ao porto. Por outro lado, o controle de terminais por parte de armadores pode ocasionar problemas quanto à garantia da universalidade no atendimento e a prática de *dumping*, o que reforça a necessidade de um ambiente competitivo (ou, alternativamente, de regulação eficiente).

Como exemplo de armadores que atuam também na operação portuária pode-se citar a Maersk, por meio da APM Terminals, a MSC e a COSCO<sup>185</sup>.

### 2.5.3.4 Gestão de mão de obra

A figura de trabalhadores avulsos (ou casuais) utilizados de forma complementar a trabalhadores próprios dos operadores portuários, em função da sazonalidade característica da movimentação portuária, é comum na maioria dos países pesquisados. Em parte deles, como é o caso nos portos de Hamburgo e Antuérpia, os trabalhadores portuários avulsos são organizados em *pools* controlados pelos operadores portuários similares aos OGMOs (Órgãos Gestores da Mão de Obra) existentes no Brasil.

A Figura 64 apresenta como se dá a organização da mão de obra portuária nos países estudados, destacando aqueles em que há *pools* de trabalhadores avulsos e os que não se utilizam de tal estrutura.

---

<sup>185</sup> Que, conjuntamente com a MSC, firmou aliança com a PSA para a operação de um terminal em Cingapura.

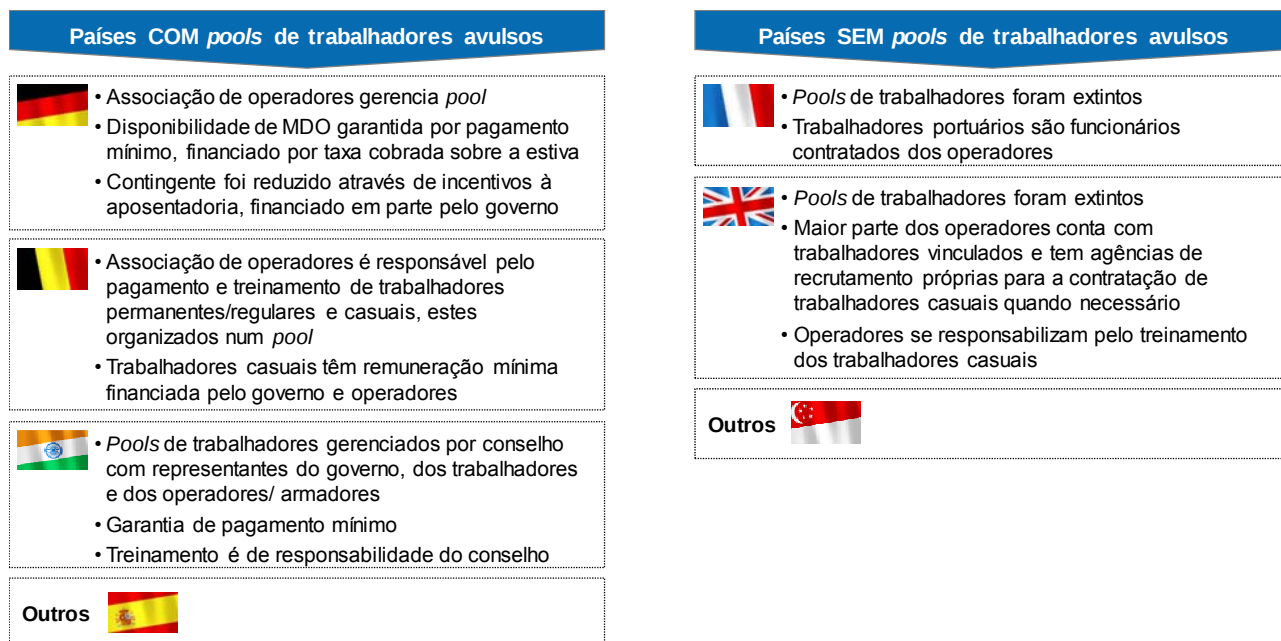


Figura 64 – Organização da Mão de Obra Portuária

Conforme se depreende da figura, a utilização ou não de *pools* de trabalhadores avulsos não se mostra um fator determinante para a eficiência portuária, uma vez que diferentes países de destaque no setor não apresentam um padrão quanto ao tema. Vide, por exemplo, o fato de que Alemanha e Bélgica se encontram em grupo oposto ao de França, Reino Unido e Cingapura.

É importante notar, entretanto, que problemas na gestão da mão de obra similares aos existentes no Brasil também foram enfrentados em diversos países, especialmente na Europa, resultado, principalmente, da mudança no perfil de demanda com a evolução tecnológica do transporte marítimo e da operação portuária, que diminui significativamente a necessidade de mão de obra. Tais desafios foram vencidos, entretanto, por intermédio de medidas de controle do tamanho do contingente, de garantia de vencimentos mínimos e de treinamento e qualificação dos trabalhadores.

Em Hamburgo, por exemplo, foi criado um sistema chamado *Alterteilzeit*, que permite que trabalhadores com mais de 55 anos se aposentem mantendo 85% do seu salário. Nesse sistema, o governo financia por volta de 20% do salário e o restante é pago pelas empresas. Além de reduzir o número de funcionários, essa medida buscava introduzir trabalhadores mais novos na atividade portuária. Aos trabalhadores ativos, por sua vez, é garantido um pagamento fixo, financiado por uma taxa de 1,5% sobre o custo de serviços de estiva.

Alternativamente, outros países nunca se utilizaram de estruturas similares à encontrada na Bélgica e na Alemanha, ou optaram pela extinção dos *pools* de trabalhadores. Na França, por exemplo, os terminais se utilizam apenas de trabalhadores vinculados, enquanto no Reino Unido, Cingapura e Hong Kong, a necessidade de trabalhadores casuais é suprida por agências de emprego.

#### 2.5.3.5 Praticagem

A forma de estruturação do modelo de prestação do serviço de praticagem difere bastante entre os países da amostra pesquisada, conforme nota-se na Figura 65.

| País/ Porto                                                                                                 | com exclusividade                   |                      |                                                |                     | sem exclusividade  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------|---------------------|--------------------|
|                                                                                                             | Associação de práticos autônomos    | Autoridade Portuária | Empr. Pública/ Concessionária                  | Autoridade Marítima | Livre concorrência |
|  Holanda                   | ✓<br><i>Loodswezen</i>              |                      |                                                |                     |                    |
|  Antuérpia/ Zeebrugge      |                                     |                      | ✓<br>Antuérpia: CVBA<br>Brabo (concessão)      |                     |                    |
|  Itália                    | ✓<br><i>Corporazione dei piloti</i> |                      |                                                |                     |                    |
|  Finlândia                 |                                     |                      | ✓<br><i>Finnpilot</i> (empresa pública)        |                     |                    |
|  Alemanha                  | ✓<br>"Irmandades"                   |                      |                                                |                     |                    |
|  França                    | ✓<br><i>Station de Pilotage</i>     |                      |                                                |                     |                    |
|  Suécia                    |                                     |                      |                                                | ✓                   |                    |
|  Portugal                  |                                     | ✓                    |                                                |                     |                    |
|  Sydney                    |                                     |                      | ✓<br>SPC (empresa pública)                     |                     |                    |
|  Grande Barreira de Corais |                                     |                      |                                                |                     | Duas empresas ✓    |
|  Hong-Kong                 | ✓                                   |                      |                                                |                     |                    |
|  Cingapura                 |                                     |                      | ✓<br>PSA Marine (concessão)                    |                     |                    |
|  EUA                      | ✓<br>Maioria dos Estados            |                      |                                                |                     |                    |
|  Canadá                  |                                     |                      | ✓<br>4 empresas públicas, uma em cada região   |                     |                    |
|  Argentina               |                                     |                      |                                                |                     | ✓                  |
|  Reino Unido             |                                     | ✓                    | APs privadas prestam o serviço ou subcontratam |                     | ✓                  |

Figura 65 – Modelos de prestação do serviço de praticagem

Na maioria dos casos, os serviços são prestados em regime de monopólio (ou exclusividade), tal qual ocorre no Brasil. As exceções encontradas consistem na Argentina, Inglaterra e Austrália, onde o serviço é prestado em regime de livre concorrência<sup>186</sup>. O modelo monopolista se justifica, principalmente, para garantir a segurança das operações e para proporcionar ganhos de escala na atividade.

Mesmo dentre os países em que o serviço é prestado sob exclusividade, verifica-se diferenças em sua estrutura. Em alguns casos, como no Canadá, Finlândia, Suécia e na maior parte da Bélgica, os práticos são funcionários públicos. Já em Cingapura e nos portos de Antuérpia e Zeebrugge (Bélgica), o serviço é prestado mediante concessão à iniciativa privada.

O modelo mais comum é a concessão de áreas específicas para associações de práticos autônomos (a exemplo do caso brasileiro). Na Alemanha, por exemplo, cada zona de praticagem possui uma associação de práticos distritais que elege um diretor que os representa na câmara de praticagem federal (*Bundeslotsenkammer*). Dentro da câmara federal, os diretores elegem um presidente. Além dos distritos, os portos de Hamburgo e Bremen possuem seus próprios práticos.

<sup>186</sup> Na Dinamarca, também existe a regulamentação para a livre concorrência, mas na prática apenas uma empresa presta o serviço.

Independentemente do modelo adotado, a condição monopolista da prestação do serviço demanda sua regulação (técnica e econômica), o que é feito, nos casos analisados, por órgãos técnicos do ministério competente ou pelas APs.

A Figura 66 sintetiza a forma de regulação da prestação do serviço de praticagem em alguns dos principais países analisados.

| País/ Porto                                                                                                   | Organização do serviço de praticagem | Regulação Econômica (tarifas)                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Regulação Técnica (segurança, qualificação, etc.)                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <b>EUA</b><br>Ex. Flórida   | Associação de práticos               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas definidas pelo <i>Pilotage Rate Review Board</i>, ligado ao (<i>Board of Pilot Commissioners</i>) composto por 7 membros não-práticos</li> <li>Práticos podem contestar as tarifas com base em demonstrativos e projeções próprias num prazo definido</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Board of Pilot Commissioners</i> (comissão estadual)</li> <li>Guarda Costeira (praticagem federal)</li> </ul>        |
|  <b>Antuérpia/ Zeebrugge</b> | Concessão privada                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Antuérpia.: Tarifas definidas pela concessionária em acordo com AP, considerando também <i>benchmarks</i></li> <li>Zeebrugge: Tarifas definidas pelas AP</li> </ul>                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Serviço Nacional de Mobilidade e Transportes (SPF) e Autoridades Portuárias</li> </ul>                                  |
|  <b>Finlândia</b>            | Empresa pública                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas definidas pela Agência de Transportes da Finlândia (FMA), com serviços prestados pela empresa pública Finnpiilot</li> </ul>                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Controle de segurança, entre outros fatores, pela FMA</li> </ul>                                                        |
|  <b>Holanda</b>             | Associação de práticos               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas definidas por um comitê da Autoridade Holandesa de Concorrência (NMa)</li> <li>Anualmente os práticos fazem uma proposta, o comitê avalia e define as tarifas, que podem divergir da proposta dos práticos</li> </ul>                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério de Infraestrutura e Desenvolvimento – Inspetoria de Transporte, Obras Públicas e Gestão das Águas</li> </ul> |
|  <b>Alemanha</b>           | Associação de práticos               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério dos Transportes define tarifas, após consultas aos Secretários de Transportes distritais e práticos (que realizam orçamentos bianuais)</li> </ul>                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério dos Transportes, Obras e Desenvolvimento Urbano</li> <li>Autoridades Portuárias</li> </ul>                   |
|  <b>Hong-Kong</b>          | Associação de práticos               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Definição de tarifas e supervisão das manobras definidas pela Ministério da Marinha, com atribuições de Autoridade Marítima (Comitê de Supervisão de Praticagem)</li> </ul>                                                                                              |                                                                                                                                                                |

**Figura 66 – Regulação dos serviços de praticagem**

## 2.5.4 Gestão da Operação Portuária

A presente dimensão compreende a análise dos processos de gestão da operação portuária, que incluem a liberação de cargas e navios nos portos. Tal foco se justifica pela grande margem de melhoria possível nos portos brasileiros. Por exemplo, os tempos médios para a liberação de cargas na importação no Brasil foram cerca de 2,5 vezes superiores aos observados nos EUA e superam os de outros países em desenvolvimento, como China, Índia e Argentina (Figura 67). Os dados referem-se a 2010.

Os tempos elevados resultam na diminuição da capacidade dinâmica de armazenagem nos portos e impactam negativamente na produtividade e nos custos operacionais.

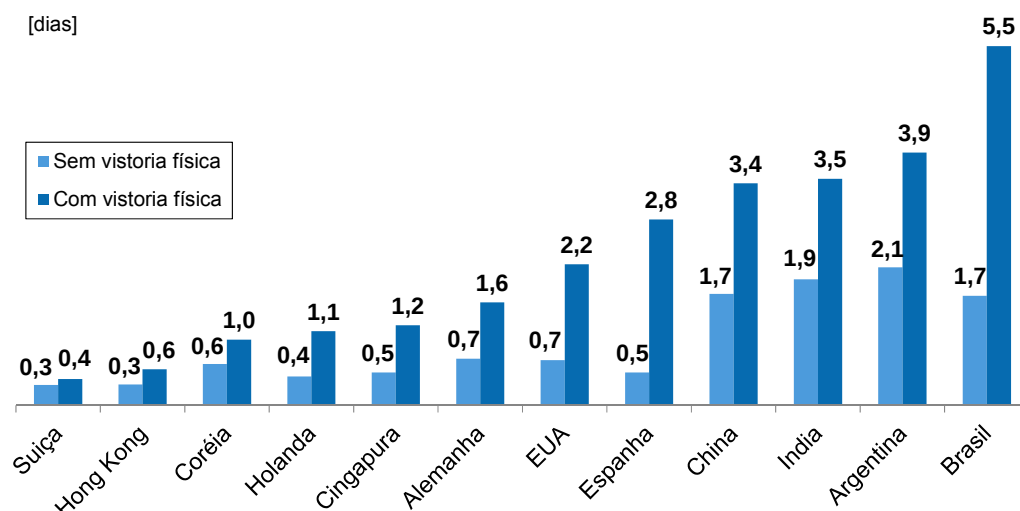


Figura 67 – Tempo médio para desembaraço da carga na importação - 2010 [dias]<sup>187</sup>

No que diz respeito especificamente aos trâmites aduaneiros, a eficiência dos portos brasileiros também é bastante baixa em comparação a outros países. Por exemplo, uma pesquisa baseada na avaliação das alfândegas por operadores logísticos<sup>188</sup>, realizada pelo Banco Mundial<sup>189</sup>, coloca o Brasil na 82ª posição de uma amostra de 155 países (Figura 68).

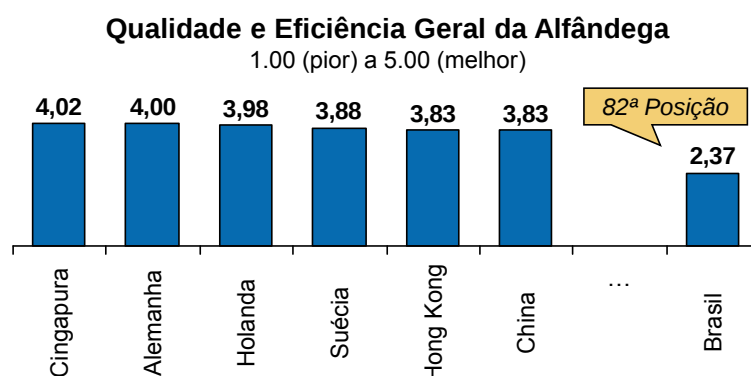


Figura 68 – Qualidade e eficiência geral da alfândega

Dado esse cenário, foram mapeadas em portos mundiais boas práticas que pudessem servir de base para a proposição de diretrizes para o desenvolvimento do setor no Brasil. Foram verificadas importantes iniciativas para melhoria da eficiência dos processos aduaneiros, que visam reduzir o tempo de espera das cargas no porto e o custo com os procedimentos de fiscalização. Muitas dessas ações seguem diretrizes da Organização Mundial de Aduanas (OMA).

As iniciativas mais relevantes levantadas remetem em sua essência a três esferas: coordenação entre aduanas e entre demais órgãos intervenientes, certificação da cadeia logística e nível elevado de emprego de tecnologia no procedimento aduaneiro.

<sup>187</sup> Fonte: Banco Mundial (2011).

<sup>188</sup> Em quesitos relacionados ao desembaraço de cargas – ex.: agilidade, simplicidade de processos, previsibilidade de exigências, etc.

<sup>189</sup> Fonte: Banco Mundial (2010).

Dentre os países analisados, foram identificadas importantes iniciativas nas aduanas, que visam a aumentar a segurança e otimizar o processo de inspeções. Por exemplo, a *Container Security Initiative* (Iniciativa de Segurança de Contêineres), criada pelo governo dos Estados Unidos em 2002, consiste na alocação de oficiais da aduana americana em portos internacionais para realizar uma pré-vistoria em contêineres destinados ao país (selecionados com base em análises de risco), com o apoio de profissionais locais. Em contrapartida, os países participantes também podem colocar oficiais em portos americanos para vistoriar contêineres que lhes são destinados.

Além da coordenação entre aduanas, observam-se iniciativas direcionadas à coordenação entre os órgãos atuantes nos processos de fiscalização e liberação de cargas, como na União Europeia (UE) e na Holanda.

A UE orienta o uso de *Border Inspection Posts* (Postos de Inspeção de Fronteiras), local único para a realização de vistorias nos processos de importação pela aduana e pelo órgão competente na área veterinária (podendo incluir também outros órgãos, como a vigilância sanitária). Nesses postos de inspeção, são anuídas todas as cargas de origem animal procedentes de países não participantes da UE.

Seguindo essa diretriz da UE, foram implantados na Espanha os *Puestos de Inspección Fronterizo* (PIF). No PIF do Porto Baía de Algeciras, por exemplo, a atuação da aduana e de órgãos anuentes em um mesmo local, com funcionamento ininterrupto, aumentou o nível de serviço, permitindo que contêineres sejam despachados em um máximo de 12 horas.

A Holanda, por sua vez, tem um programa mais abrangente com relação ao número de agentes. Sete agências supervisoras de portos instituíram o *Rainbow Team*, equipe coordenada pela aduana e que compartilha informações para decidir quais navios e cargas serão inspecionados. A atuação conjunta permite que inspeções de uma mesma carga por agentes diferentes sejam agendadas conjuntamente, levando a uma inspeção única e a um refinamento das seleções e do processo de supervisão. A coordenação entre os órgãos se estende, ainda, à inspeção de navios, de modo que dezoito agências trabalham de forma colaborativa, sob coordenação da Capitania dos Portos.

Outra diretriz da OMA para a facilitação do comércio exterior é a implantação do programa Operador Econômico Autorizado (OEA). O OEA é um operador de comércio internacional<sup>190</sup>, que, ao cumprir com algumas exigências de segurança e de documentação da aduana, recebe tratamento procedimental diferenciado nas operações de comércio exterior, como simplificação dos documentos nos processos e maior parametrização para o canal verde. A ação permite a utilização mais racional dos recursos da aduana.

Cabe citar também o *Customs – Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT), programa criado pelo governo americano que consiste em uma certificação da cadeia logística de empresas envolvidas em comércio exterior com os Estados Unidos. Após obter a certificação, a empresa recebe benefícios que incluem uma redução no número de inspeções.

O emprego de tecnologia em larga escala também traz benefícios para os processos envolvidos na gestão da operação portuária. A melhoria dos sistemas de análise de risco, por exemplo, permite diminuir o tempo e os recursos despendidos com inspeções físicas desnecessárias e, sendo estas imprescindíveis, a utilização de instrumentos de inspeção não invasiva torna o processo mais ágil.

<sup>190</sup> A Estrutura Normativa da OMA define o OEA como: "... uma parte envolvida no movimento internacional de mercadorias, a qualquer título, que tenha sido aprovado por, ou em nome de, uma administração aduaneira nacional como estando em conformidade com as normas da OMA ou com normas equivalentes em matéria de segurança da cadeia logística. Os operadores econômicos autorizados podem ser, entre outros, fabricantes, importadores, exportadores, despachantes aduaneiros, transportadores, agentes de carga, intermediários, administradores de portos e aeroportos, operadores de terminais, operadores de transporte multimodal, permissionários e concessionários de recintos alfandegados, distribuidores".

Ademais, sistemas únicos de informação facilitam o fluxo de dados e diminuem o emprego de documentos em papel.

Em Cingapura, o emprego de um sistema eficiente de análise de risco reflete a lógica voltada ao comércio. Atualmente, o sistema empregado permite que a aduana consiga parametrizar e liberar contêineres em poucos minutos. A implantação desse algoritmo foi fomentada pelo Ministério dos Transportes e capitaneada pela aduana, principal patrocinador do projeto.

Identificadas as cargas de alto risco, verificações rápidas são fundamentais para não interromper o fluxo da carga ou sua integridade. Cabe, pois, ressaltar o caso de Roterdã. O terminal de Maasvlakte, por exemplo, possui um scanner capaz de fiscalizar 150 contêineres em uma hora, muito superior à média de 20 contêineres de equipamentos tradicionais.

Por fim, é importante mencionar iniciativas relacionadas ao emprego de sistemas de informação. Um dos destaques é o *TradeNet System*, de Cingapura. O sistema foi criado em 1989, fazendo com que a aduana fosse a primeira a possuir um sistema de janela única de dados. Ou seja, ao contrário do que acontece atualmente no Brasil, os representantes dos donos de carga ou armadores precisam dar entrada de seus dados uma única vez, não havendo duplicidade na solicitação de dados por diferentes agentes, reduzindo o tempo dos processos.

O mecanismo utilizado pelos EUA para eliminar o requerimento de informações redundantes foi a criação do *International Trade Data System (ITDS)*, operado pela *Customs and Border Protection's (CBP)*. O sistema de janela única conta, desde 2006, com a participação obrigatória de todas as agências que requerem documentos nos processos aduaneiros.

No caso da UE, observa-se um esforço no emprego de sistemas de informação no sentido de facilitar a coordenação de aduanas. O programa *Customs 2013*, a ser implantado na União Europeia, apoia a criação de um ambiente aduaneiro eletrônico pan-europeu, com o desenvolvimento de sistemas de comunicação e de intercâmbio de informações interoperáveis. A iniciativa padroniza e simplifica os sistemas das aduanas europeias, reduzindo processos administrativos sobre a carga e os custos para os diversos operadores na cadeia logística.

### 2.5.5 Sumário das Principais Lições

A análise de casos internacionais de destaque no setor portuário permitiu a identificação de diversas ações e boas práticas que deram embasamento à proposição de diretrizes para o desenvolvimento dos portos no Brasil.

As principais lições aprendidas em cada uma das quatro dimensões consideradas na análise são apresentadas nas tabelas a seguir.

**Tabela 16 – Principais lições aprendidas: organização institucional setorial**

| # | Lições Aprendidas                                                                                                                                           | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | O agrupamento de todos os modais dentro de um mesmo ministério é comum e ajuda na formulação de políticas integradas                                        | A maioria absoluta dos países pesquisados (exceção da Índia) não separa os modais fluvial e marítimo dos demais (rodoviário, ferroviário, etc.). Esta centralização facilita a criação de políticas integradas.                                                                                                                                                                 |
| 2 | A jurisdição regional para outorga de portos é comum em sistemas portuários de países territorialmente grandes e traz agilidade e flexibilidade ao processo | A responsabilidade da outorga de portos em nível regional permitiu a criação de uma eficiente infraestrutura portuária em países grandes com diferentes necessidades regionais, como os Estados Unidos. Em alguns países foram definidos portos de maior relevância, com gestão federal, sendo os demais descentralizados para estados ou municípios (ex.: França, Índia, etc.) |

| # | Lições Aprendidas                                                                                                          | Descrição                                                                                                                                                                        |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3 | A participação da iniciativa privada pode contribuir para o processo de planejamento, ainda que seja de caráter consultivo | Conforme visto em diversos países, a participação da iniciativa privada no processo de planejamento é fundamental, para o melhor entendimento da demanda por serviços portuários |

Tabela 17 – Principais lições aprendidas: organização institucional portuária

| # | Lições Aprendidas                                                                                                                                                                       | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | A descentralização da jurisdição sobre a AP proporciona maior agilidade à realização de investimentos                                                                                   | A delegação da responsabilidade sobre a AP, em conjunto com a descentralização do planejamento e estrutura governamental, confere maior agilidade à realização de investimentos                                                                                                                                                                   |
| 2 | Ainda que sob controle do Governo, esforços de corporatização das APs, conferindo-lhes maior autonomia associados a instrumentos de governança, permitem ganhos de eficiência de gestão | Grande parte das APs estudadas passou por um processo de corporatização, sendo transformadas em empresas com perfil privado (mesmo sendo estatais) para que adquirissem autonomia para gerir os portos de forma profissional                                                                                                                      |
| 3 | A administração da AP tipicamente é formada exclusivamente por profissionais de perfil técnico/executivos, o que se traduz em maior eficiência de gestão                                | Em nenhuma das APs de grandes portos estudadas, a diretoria conta com membros de perfil político e sua indicação é sempre baseada no histórico profissional. Em alguns casos, o estatuto da AP define o perfil necessário para a função                                                                                                           |
| 4 | A AP acompanha e cobra resultados e possui um conselho para monitorar seu funcionamento, o que leva a uma gestão mais profissional                                                      | Quase todas as APs reportam resultados financeiros auditados e possuem um conselho de administração com representantes do Governo e da iniciativa privada                                                                                                                                                                                         |
| 5 | A possibilidade de se financiar por meio de dívida é importante para a viabilização de investimentos, em vários casos (limitada participação do Governo nos investimentos)              | As APs devem ser saudáveis financeiramente para que possam financiar investimentos em infraestrutura para expansão de sua atividade. Em alguns casos, existe aporte de recursos públicos para a realização de investimentos significativos, entretanto os aportes em geral são limitados a parte dos investimentos necessários ("coparticipação") |

Tabela 18 – Principais lições aprendidas: operação portuária

| # | Lições Aprendidas                                                                                                                                                                               | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Os arrendamentos de terminais têm processos de seleção que consideram diversas dimensões (não só o maior valor de outorga), o que garante maior flexibilidade à AP na escolha do melhor projeto | A negociação de concessões/arrendamentos leva em conta diversos fatores além de preço (como atração de cargas) e é feita em conjunto com os operadores e não contra eles. No entanto, devem ser mantidas salvaguardas de controle de desempenho para garantir a melhor utilização do ativo |
| 2 | A contratação de mão de obra via "labor pools" traz vantagens para os operadores, entretanto, quando compulsória pode gerar distorções                                                          | Quando bem administrados, os pools centrais de mão de obra podem ser uma ferramenta benéfica ao porto, sendo sua utilização, em geral, facultativa                                                                                                                                         |

Tabela 19 – Principais lições aprendidas: eficiência portuária

| # | Lições Aprendidas                                                                                                                                                    | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | A coordenação dos órgãos atuantes nos fluxos de navios e cargas torna mais ágil o processo aduaneiro                                                                 | A coordenação dos órgãos permite que inspeções sejam realizadas conjuntamente, interrompendo o fluxo da carga com vistorias físicas uma única vez                                                                                                                       |
| 2 | Um gerenciamento de risco mais eficiente permite melhor alocação de recursos da aduana                                                                               | A implantação do OEA permite minimizar riscos ao se confiar nos participantes da cadeia logística para avaliar e lidar com parte das ameaças. Além disso, a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos eficazes diminui o índice de inspeções físicas desnecessárias |
| 3 | O emprego de métodos de inspeção não invasiva não interrompe o fluxo da carga e mantém sua integridade                                                               | A utilização de scanners é uma das recomendações da OMA, permitindo a verificação rápida de cargas de alto risco                                                                                                                                                        |
| 4 | Sistemas de janela única de dados podem aumentar a consistência dos dados fornecidos e, sob o ponto de vista do usuário, facilitam as operações de comércio exterior | Ao fornecer informações uma única vez, os sistemas de janela única contribuem para diminuir a divergência de dados fornecidos pelos usuários a diferentes órgãos atuantes e, sob o ponto de vista do usuário, facilitam o fornecimento das informações                  |

### 3 PROPOSIÇÕES DE DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR PORTUÁRIO E HIDROVIÁRIO

O diagnóstico do setor portuário e hidroviário expôs claramente que, em se mantendo o atual marco regulatório, organização institucional e práticas de gestão nos portos e hidrovias, as ações de melhoria do setor que porventura venham a ser encaminhadas não devem surtir efeito significativo e duradouro. Mudanças de fato estruturais são necessárias – e isto envolve também alterar as leis do setor (e, por conseguinte, todo o arcabouço normativo infralegal), com as competências das instituições e as práticas das mesmas.

Para contemplar estes desafios, diretrizes estruturantes e amplas, cobrindo uma série de questões críticas, foram formuladas e avaliadas. Aquelas recomendadas se materializaram em sugestões de alteração no marco regulatório vigente, considerando apenas as cláusulas da Constituição de 1988 como inalteráveis.

Além deste princípio, outros cinco foram admitidos pela equipe ao longo dos trabalhos e na priorização das alternativas ventiladas. A Figura 69 elenca esses princípios fundamentais:



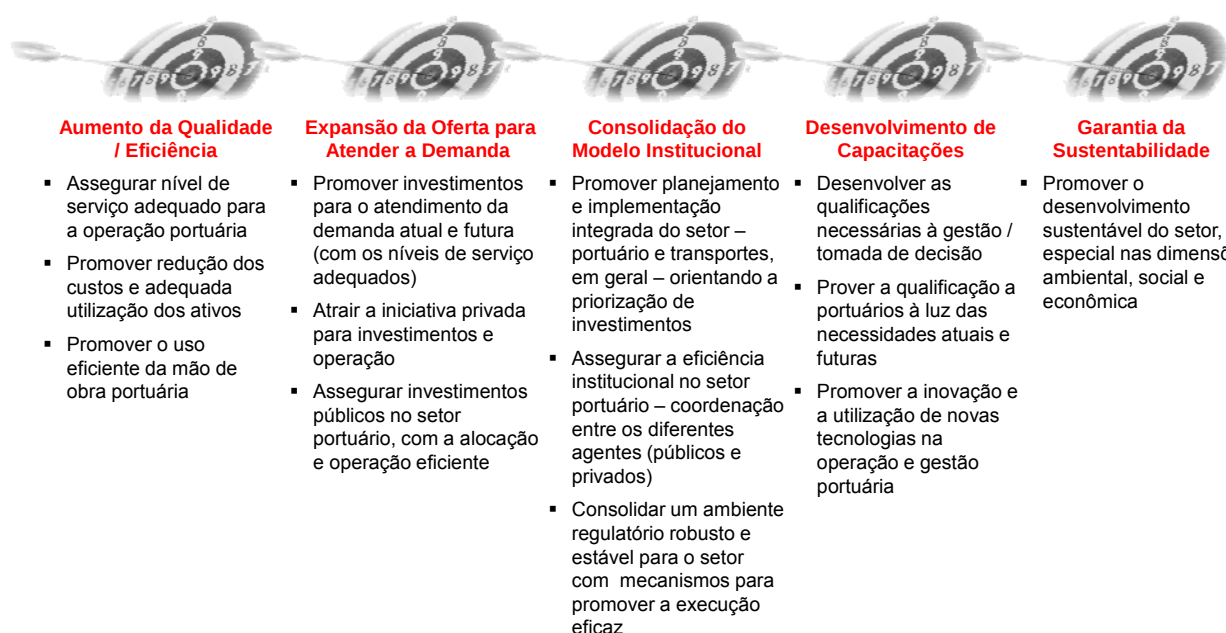
Figura 69 – Princípios que nortearam a elaboração do estudo

As soluções propostas formam um corpo coeso, consistente e harmônico. Embora, isoladamente, pudessem ser diferentes, a visão completa da solução global orientou as soluções específicas, a fim de que as propostas possam, conjuntamente, levar a uma evolução concreta do setor portuário e hidroviário.

Para orientar as proposições de diretrizes ao desenvolvimento de longo prazo do setor, considerando os princípios acima enumerados, foram estabelecidos cinco objetivos estratégicos:

- Aumento da qualidade/eficiência;
- Expansão da oferta para atender à demanda;
- Consolidação do modelo institucional;
- Desenvolvimento de capacitações;
- Garantia da sustentabilidade.

Os objetivos estratégicos e seus desdobramentos, apresentados na Figura 70, nortearam a formulação das alternativas discutidas.



**Figura 70 – Objetivos estratégicos propostos para o setor**

As alternativas de diretrizes propostas foram agregadas em cinco grandes dimensões de potenciais mudanças no setor. Cada dimensão recebe um item neste capítulo.

O item 3.1 apresenta as principais diretrizes para o modelo atual de exploração da infraestrutura portuária, perpassando por alternativas de centralização x descentralização da atividade (portos delegados) e modelos de exploração de portos públicos e terminais privativos.

O item 3.2 foca na gestão dos portos públicos, propondo ferramentas de melhorias na gestão pública e na governança das APs, além de buscar meios adequados para uma maior participação privada na administração dos complexos portuários.

O item 3.3 trata de diretrizes para o aumento da eficiência de gestão das operações portuárias. Os pontos mais críticos referem-se a melhorias na contratação de mão de obra portuária e do serviço de praticagem. Além disso, discorre-se sobre melhorias nos processos de fiscalização e liberação nos fluxos de navios e cargas nos portos.

O item 3.4 trata da organização institucional do setor portuário e hidroviário no que tange às competências e atribuições dos ministérios e órgãos vinculados. Este contém as principais recomendações para uma melhor coordenação entre os agentes responsáveis pelos diferentes modais, beneficiando o planejamento integrado e a formulação de políticas.

Finalmente, o item 3.5 consolida as alterações necessárias no marco regulatório atual, decorrentes das diretrizes propostas nos itens anteriores.

### 3.1 MODELOS DE EXPLORAÇÃO DE INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA

O estabelecimento de um novo modelo de funcionamento do setor portuário brasileiro passa pela revisão de seu atual modelo de exploração. Isto inclui rever os papéis e responsabilidades dos agentes públicos e privados na propriedade, administração e operação dos ativos portuários – portos, terminais e instalações portuárias.

Conforme apresentado no diagnóstico (capítulo 2), diversas questões associadas à situação atual do setor portuário brasileiro estão diretamente ligadas ao tema do modelo de exploração do setor.

Se por um lado existem diferentes formatos de gestão pública de portos (vinculados à SEP ou delegados a estados e municípios) sem uma consistência quanto às responsabilidades, metas e com uma governança pouco estruturada; por outro, existem diversas incertezas e questionamentos quanto à prestação de serviço portuário a terceiros em terminais privados.

Assim, a fim de se estruturar a discussão sobre o modelo de exploração, este capítulo foi inicialmente organizado pelo tipo de atividade desenvolvida nos portos/terminais/instalações portuárias:

Primeiramente, analisaremos a prestação de Serviço Público Portuário, caracterizando os tipos de instalações que poderiam realizar tal atividade, propondo uma lógica para a gestão destes ativos (quando públicos), sugerindo uma dinâmica com processos mais ágeis e eficientes, assim como aventando uma alternativa para a prestação de serviço público em instalações privadas, quando necessário em função do planejamento setorial.

Finalmente, discutiremos o estabelecimento de novos ativos privados para a movimentação portuária, como extensão de uma lógica de verticalização das cadeias produtivas – atividade econômica.

Os subitens a seguir abordam os temas descritos acima:

- Prestação de serviço público portuário
  - Conceituação dos tipos de infraestrutura;
  - Gestão de instalações portuárias e portos públicos;
  - Diretrizes para aumentar a eficiência de arrendamentos e concessões;
  - Critérios para a prestação de serviço público em ativos privados;
- Atividade portuária como atividade econômica;
- Modelos de exploração de terminais fluviais e lacustres;
- Modelos de exploração de terminais de passageiros.

### 3.1.1 Prestação de Serviço Público Portuário

Segundo a Constituição Federal (artigo 21), compete à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os portos marítimos, fluviais e lacustres. Além disso, o artigo 175 da Constituição Federal também atribui ao Poder Público a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação<sup>191</sup>.

É importante ressaltar também que, dadas as características do setor portuário brasileiro, seu desenvolvimento deve ocorrer de forma planejada. A existência de uma malha logística em progressiva expansão possibilita em graus distintos a conectividade dos portos e instalações portuárias com as zonas de demanda. Além disso, é notório que ao longo da costa brasileira existam localidades mais adequadas para a instalação de ativos portuários, enquanto que outras requeiram investimentos e intervenções mais significativos. Assim sendo, a fim de se assegurar que o aumento da capacidade portuária se dê de forma organizada e alinhada com o desenvolvimento da logística de acesso, ao mesmo tempo estimulando um nível de competição saudável e sustentável do setor, propõe-se que a prestação de serviço público esteja diretamente vinculada a um planejamento setorial, centralizado no Governo Federal.

Este planejamento contemplará as projeções de demanda portuária, com base nas expectativas de evolução do escoamento de produtos, tanto para exportação quanto para importação, e o desenvolvimento integrado da malha de transportes (rodovias, ferrovias, hidrovias, etc.). Uma vez

<sup>191</sup> Ainda, prevê o art. 37, XXI, da Constituição que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

definido o perfil da demanda, o planejamento avaliará a capacidade dos portos existentes, seus respectivos planos de expansão (novas áreas ou aumento de produtividade), a fim de se priorizar a expansão, em função da demanda, e identificar lacunas de capacidade, indicando suas possíveis soluções. Vale ressaltar que este planejamento deverá ter o caráter indicativo das necessidades futuras, fomentando o desenvolvimento de novos planos de expansão dos portos existentes (a serem considerados ao longo do tempo na atualização do planejamento), e caráter diretivo, no sentido de estabelecer as prioridades para o desenvolvimento de novos ativos necessários para suprir as potenciais lacunas identificadas – garantindo a existência de capacidade suficiente para atender à demanda, com um grau de competição saudável para o setor.

Entretanto, isso não significa uma menor participação do setor privado. Pelo contrário, assim como no modelo atualmente empregado (*landlord port*), a operação portuária se mantém essencialmente privada, o que tende a aumentar com eventuais novos arrendamentos. Além disso, com a possibilidade de concessão de portos/instalações portuárias (conforme discutido adiante), abre-se uma nova oportunidade para a atuação da iniciativa privada.

A necessidade de expansão da capacidade portuária para atender à demanda atual (no sentido de melhorar o nível de serviço prestado) e futura (em função das projeções de produção e comércio exterior), pode requerer novos tipos de ativos portuários. Portanto, este estudo propõe a revisão de alguns conceitos fundamentais associados à infraestrutura portuária.

### 3.1.1.1 Conceituação dos tipos de infraestrutura

A fim de assegurar consistência e clareza do modelo proposto, identificou-se a necessidade de se estabelecer um conjunto de conceitos fundamentais – alguns deles complementando e aprimorando conceitos já existentes no atual marco regulatório. Isto se mostra especialmente relevante para a caracterização dos diferentes tipos de terminais portuários existentes para a prestação de serviço público, quanto a sua dimensão/complexidade, tipo de operação, etc. De fato, a falta de clareza de alguns desses conceitos gera incertezas e inconsistências no mercado, não adequadamente resolvidas pelo marco regulatório atual – conforme descrito em mais detalhes no diagnóstico.

Assim, a definição das diretrizes para o setor, considerando os objetivos estratégicos propostos, partiu de uma nova proposta de caracterização dos tipos de instalações portuárias possíveis, que se baseiam em dois conceitos fundamentais:

- *Instalação portuária*: “Área delimitada destinada à movimentação e/ou armazenagem de cargas e/ou passageiros, conectada a ativos de interface terrestre e aquaviária”, com um único operador. A conceituação de uma *Instalação Portuária Pública* (para transporte de cargas de múltiplos agentes, em geral) é inovadora e, conforme será discutido no item 3.1.1.2.2., pode ser concedida à gestão da iniciativa privada;
- *Porto*: “Conjuntos de *Instalações Portuárias*, localizadas numa região próxima de forma a compartilharem infraestrutura comum (exemplos: acessos marítimos/terrestres, áreas contíguas, áreas de fundeio, etc.).” A área de interesse direto do *porto* pode ser definida por meio de uma poligonal.

Uma importante distinção entre as instalações portuárias e portos é essencial. Os portos públicos, com múltiplas instalações portuárias, requerem uma gestão comum, devendo-se instituir uma “Autoridade Portuária” (AP). Enquanto que, para instalações isoladas, onde não há compartilhamento de ativos, não é necessária a constituição de uma AP. Neste caso, dada a característica de operação única, não é preciso um ente que exerça a *função pública* de harmonizar os interesses, realizar investimentos e operar/manter ativos comuns e, se necessário, aplicar sanções aos diversos agentes (Figura 71).

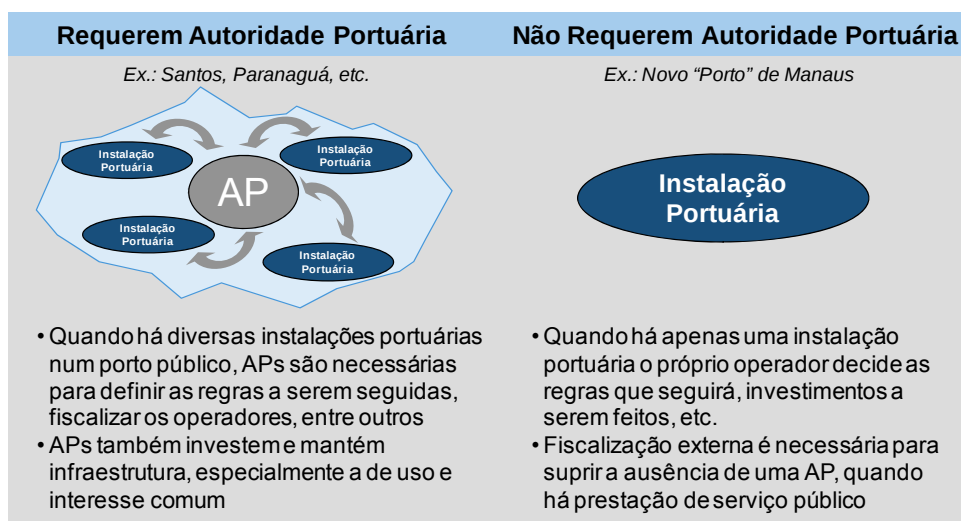


Figura 71 – Necessidade de estabelecimento de autoridades portuárias nas diferentes instalações

### 3.1.1.1 Implicações no marco regulatório

Ainda que o marco regulatório atual traga algumas definições, elas não têm a abrangência considerada adequada para dirimir algumas incertezas atualmente observadas. Dessa forma, conclui-se que as definições acima precisam ser incorporadas ao marco legal. A consolidação destas definições servirá de alicerce para a caracterização dos modelos de exploração propostos.

### 3.1.1.2 Modelo de gestão dos portos públicos

O diagnóstico do setor portuário desenvolvido neste estudo apontou dificuldades, por parte das APs e outros órgãos públicos responsáveis pelos ativos para prestação de serviços públicos, na realização de investimentos e na gestão da infraestrutura, dos recursos e dos processos sob sua responsabilidade<sup>192</sup>.

Com base nesta percepção, coloca-se o desafio de discutir alternativas para a melhoria da gestão pública no setor, principalmente tendo em vista as diversas particularidades que ele apresenta e que dificultam a atuação do setor privado na administração dos complexos portuários.

A despeito da percepção sobre o desafio de se implantar ações para tornar a “máquina pública” mais eficiente, soluções que preservem o interesse público no setor portuário mostram-se, em geral, mais vantajosas do que outras que conduzam a uma participação privada excessiva, como se verá mais adiante.

Não obstante, a delegação de funções à iniciativa privada pode ser um instrumento adequado de aumento de eficiência em diversos serviços públicos, e o próprio setor portuário se beneficiou dela com a transferência gradual das operações portuárias a operadores privados. Assim, é inevitável que se busque também na iniciativa privada alternativas para dinamizar a gestão portuária.

<sup>192</sup> Como se discutiu na Fase de Diagnóstico, o Brasil experimentou nas últimas duas décadas a predominância do modelo de *landlord port*, em que os portos são públicos, geridos por APs ligadas ao Governo Federal, estadual ou municipal, conforme o caso, e a operação portuária é privada – realizada por operadores “pré-qualificados” pela AP. Às APs ou ao governo diretamente incumbe investir e manter a infraestrutura básica de uso comum (canal de acesso, vias internas, etc.) e, eventualmente, a específica de cada terminal (berços, ponte de acesso, etc.), ao passo que aos arrendatários privados cabe investir e manter a superestrutura e, a depender da modelagem específica, a infraestrutura específica do terminal.

A pergunta que se faz então é: que papel poderia cumprir o agente privado na gestão dos portos?

Modelos com portos totalmente privados não são comuns no mundo, como ilustra a Figura 72, que mostra que os principais portos mundiais são geridos por entes ligados ao Poder Público (com a competência de gerir os portos, sendo que a movimentação portuária é essencialmente privada), enquanto aos portos totalmente privados reserva-se papel secundário.

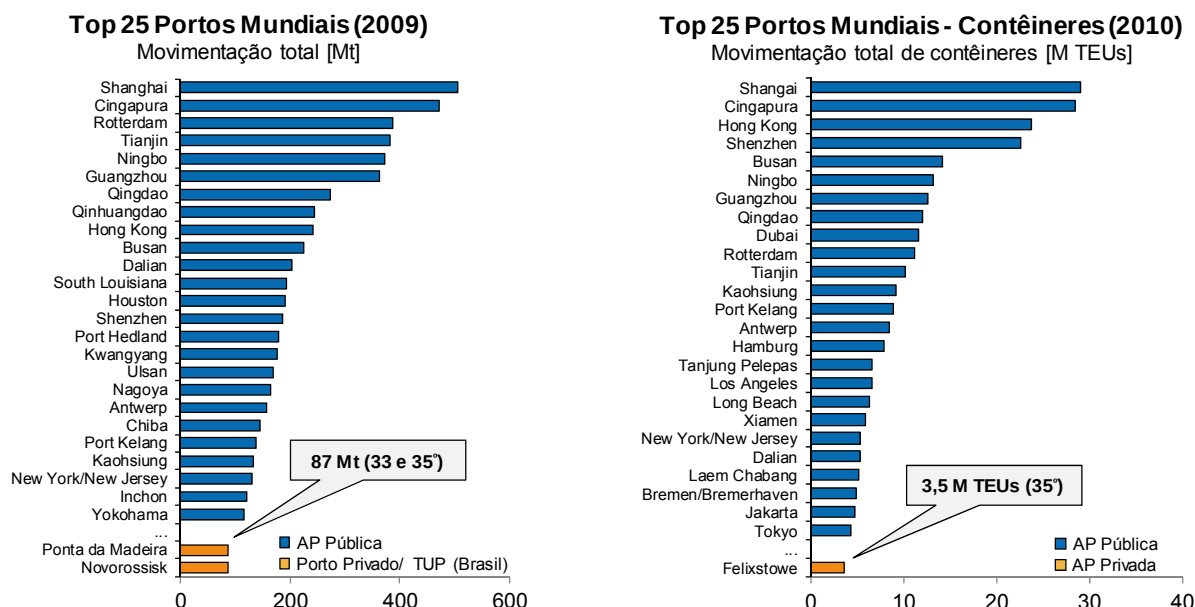


Figura 72 – Modelo de gestão dos principais portos mundiais<sup>193</sup>

Em verdade, existem dificuldades inerentes à gestão portuária privada que justificam esse fato, por exemplo:

- Locais privilegiados e escassos, em geral, para a construção de portos e terminais. Assim, ao Poder Público interessa que os prestadores de serviço mais eficientes ocupem estes espaços, desde que observado o princípio da isonomia, que enseja um controle público sobre eles;
- Dados os grandes investimentos em infraestrutura (tanto nos portos quanto nos acessos terrestres) e a escassez de regiões próprias, instalações portuárias tendem a se aglomerar em portos “organizados”. Tal situação leva a conflitos entre os diferentes agentes privados e disputas pelos ativos, situações estas que requerem a atuação harmonizadora de um agente isento de interesses, tipicamente público;
- O desenvolvimento dos complexos portuários exige a articulação de esforços em diversas áreas de governo (desenvolvimento dos acessos terrestres, geração de políticas apropriadas de comércio exterior, estruturação de agentes atuantes como as aduanas e outros órgãos públicos anuentes na movimentação de navios e mercadorias, etc.). Articular todos estes interesses em prol de benefícios eminentemente privados (no caso de um porto gerido por agente privado), ainda que em regime de concessão e que haja claramente externalidades positivas geradas à sociedade, é mais delicado do que no caso de um porto administrado por um ente público.

<sup>193</sup> (a) Fontes: American Association of Port Authorities (AAPA) e World Shipping.org. (b) A base aponta “Itaqui”, incluindo Ponta da Madeira (87,2Mt). Apenas Ponta da Madeira seria 33°. (c) Embora não haja informações claras, Novorossisk é um porto gerido por uma empresa privada de operação, listada em bolsa. Outros portos na Rússia foram privatizados (“voucher privatization”). (d) Felixstowe é o primeiro porto privado na lista (Reino Unido), conforme apuração da Equipe.

A despeito de tais fatos, após a análise de diversos casos no Brasil e no exterior e a realização de diversas entrevistas com agentes do setor, avalia-se que existe espaço para a participação da iniciativa privada na gestão portuária. Porém, esse processo de inserção não deve culminar necessariamente com a completa transferência das responsabilidades (especialmente no âmbito das APs).

Dado esse cenário, foram desenvolvidos modelos que combinassem os benefícios esperados com a participação da iniciativa privada e um nível de participação adequado do Poder Público, mitigando potenciais conflitos de interesse e a preservação do interesse público na gestão portuária.

O presente item enfoca, principalmente, as alternativas de participação pública e privada na exploração da atividade portuária, enquanto os mecanismos para a melhoria da gestão portuária (abordados nos portos públicos) são discutidos no item 3.2.

#### 3.1.1.2.1 Gestão centralizada vs. descentralizada dos portos públicos

Conforme descrito no diagnóstico, os portos brasileiros diferem significativamente em relação aos volumes de carga movimentados e ao número de instalações portuárias. A abrangência, ou zona de influência dos portos, também apresenta grandes variações, dependendo de sua localização e acessos terrestres.

Dadas as realidades distintas, dificilmente um modelo único atenderia às necessidades encontradas no sistema. Assim, propõe-se categorizar os portos segundo sua relevância dada a sua abrangência/influência, permitindo a partir daí soluções diferentes a cada caso. Essa categorização pode ser analisada sob dois aspectos:

- A relevância do porto no atendimento a diversos estados ou regiões. Sugere-se analisá-la, em cada caso, sob duas óticas:
  - Qual é a parcela da movimentação de cargas oriunda de outros estados?
  - Há outros estados que dependem significativamente do porto em análise?
- A relevância do porto na corrente de comércio exterior do país (mede a relevância econômica do porto no sistema como um todo).

Com base nessas dimensões, propõe-se que portos de grande relevância econômica, que movimentem significativamente cargas de outros estados ou de cuja capacidade dependa parcela significativa da movimentação de outro estado sejam classificados como portos de interesse nacional, enquanto os demais sejam classificados como portos de interesse regional.

Por exemplo, poderiam ser estabelecidos os seguintes critérios orientativos para a classificação de um porto como de interesse nacional:

- Percentual de cargas com origem ou destino em estados diferentes daquele em que o porto se localiza superior a 50% do total do porto;
- Concentração de cargas com origem ou destino de um estado diferente daquele em que o porto se localiza superior a 25% do total de cargas originadas pela referida localidade ;
- Representatividade superior a 10% das cargas de comércio exterior escoadas pelos portos públicos.

Por fim, é importante frisar que esta categorização não pode ser feita exclusivamente a partir de dados históricos; é fundamental levar em consideração as aspirações e o planejamento setorial na categorização dos portos. Além disso, tais indicadores são dinâmicos e, portanto, a análise dos mesmos pode ser revista periodicamente, em virtude de alterações econômicas e/ou da logística interna das cargas de cada região, em processo que deve estar integrado ao planejamento setorial.

Esta categorização proposta visa estabelecer parâmetros que orientem uma eventual abordagem diferenciada na gestão dos portos e instalações portuárias, em especial sobre a competência na administração dos portos e do tipo de agente responsável por exercer a autoridade portuária.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que compete à União “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão [...] os portos marítimos, fluviais e lacustres”. Entretanto, esta pode também ser delegada a estados ou municípios, mediante convênio (art. 3º da Lei 9.277/1996), mecanismo previsto na Constituição para a gestão associada de serviços públicos (art. 241). Atualmente há 14 portos delegados no Brasil<sup>194</sup>, sendo 11 para estados e três para municípios.

A Lei 9.277/1996 e o Decreto 2.184/1997 que a regulamenta estabelecem os requisitos dos convênios de delegação de portos, entre eles:

- Prazo de até 25 anos, prorrogável por igual período;
- Estados e municípios deverão criar uma entidade de administração indireta para gerir os portos delegados;
- Estados e municípios deverão promover melhoramentos e a modernização do porto;
- Estados e municípios deverão cumprir metas de aperfeiçoamento do desempenho operacional e de redução de custos;
- Estados e municípios deverão responsabilizar-se pela conservação dos bens do porto;
- A necessidade de se estabelecer as condições para que os delegatários assumam a responsabilidade pelos passivos e contratos de trabalho do pessoal lotado na administração do porto (quando da delegação); e
- Estados e municípios deverão aplicar a receita auferida com tarifas portuárias em obras complementares, no melhoramento, ampliação de capacidade e conservação dos portos.

A despeito do que prediz a legislação, certos requisitos não vêm sendo cumpridos no caso de algumas das delegações atuais, por exemplo, no que diz respeito à aplicação dos valores arrecadados com tarifas e à realização de investimentos. Diversos portos delegados continuam a depender de aportes do Governo Federal para importantes investimentos (por exemplo, na infraestrutura de acesso marítimo – Portos de Suape, São Francisco do Sul, Itajaí e Rio Grande – e na infraestrutura de movimentação de carga – Porto de Itaquí).

Ademais, não se observa critérios consistentes para as delegações atuais. Por exemplo, há portos similares no País cuja administração se divide entre entidades vinculadas ao Governo Federal e delegações a estados e municípios, conforme apresenta a Figura 73.

<sup>194</sup> Até recentemente eram 15 os portos, incluindo também o Porto de Manaus, delegado ao Estado do Amazonas. Entretanto, o Porto foi retomado pela União, por intermédio do MT. Atualmente (dezembro de 2011), passa por auditoria para que depois possa ser transferido a um terceiro que ficará responsável por sua administração. Este agente será, em princípio, a Codomar.

| Portos Federais           |    | Portos Delegados             |    |
|---------------------------|----|------------------------------|----|
| Porto                     | UF | Porto                        | UF |
| Porto de Santarém         | PA | Porto do Recife              | PE |
| Porto de Belém            | PA | Porto de São Sebastião       | SP |
| Porto de Vila do Conde    | PA | Porto de Cabedelo            | PB |
| Porto de Fortaleza        | CE | Porto de Antonina            | PR |
| Porto de Natal            | RN | ▲ Porto de Paranaguá         | PR |
| Porto de Maceió           | AL | Porto de S. Francisco do Sul | SC |
| ▲ Porto de Salvador       | BA | Porto de Porto Alegre        | RS |
| ▲ Porto de Aratu          | BA | Porto de Pelotas             | RS |
| Porto de Ilhéus           | BA | Porto de Rio Grande          | RS |
| Porto de Barra do Riacho  | ES | ▲ Porto do Itaqui            | MA |
| Porto de Vitória          | ES | Porto de Suape               | PE |
| ▲ Porto de Niterói        | RJ | ▲ Porto de Itajaí            | SC |
| Porto do Rio de Janeiro   | RJ | Porto de Macapá              | AP |
| Porto de Itaguaí          | RJ | ▲ Porto de Forno             | RJ |
| ▲ Porto de Angra dos Reis | RJ |                              |    |
| ▲ Porto de Santos         | SP |                              |    |
| Porto de Laguna           | SC |                              |    |

**Legenda:**

- ▲ Porte pequeno e local, foco carga geral, dentro de cidade
- ▲ Porte médio, foco em graneis (sólidos e líquidos), com áreas para expansão
- ▲ Porte médio, foco em contêineres, abrangência estadual, restrito à cidade
- ▲ Porte grande, abrangência interestadual, multicargas

**Figura 73 - Portos federais e delegados: exemplos da falta de padronização nos critérios de delegação**

Além disso, também não existe regra ou padrão associado ao tipo de entidade da administração indireta a ser constituída para exercer o papel de AP nos portos delegados: há casos de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Tal fato contribui para dificultar a governança dos portos delegados (estruturas de governança distintas caso a caso).

Por último, também no que tange à governança, a participação do Governo Federal na gestão dos portos delegados se restringe ao exercício da presidência do CAP (que representa a União).

Portanto, no sentido de se buscar um modelo com maior consistência quanto às responsabilidades sobre a gestão de portos/instalações no que diz respeito à centralização no Governo Federal ou descentralização a estados e municípios, foram analisadas três alternativas:

1. Modelo totalmente centralizado: administração da totalidade dos portos vincula-se ao Governo Federal. Essa alternativa tem como principais vantagens: garantir a participação e controle do Governo Federal num setor estratégico, que pode estar sujeito a monopólios naturais<sup>195</sup>, e cuja competência pela exploração é atribuída à própria União pela Constituição Federal; proporcionar melhor eficiência no uso dos ativos (uma vez que o controle central limita redundâncias entre portos); e acomodar interesses supraestaduais em caso de portos de grande abrangência ou de interesse estratégico. Como desvantagens, entretanto, esta alternativa pode gerar desbalanceamento de foco e recursos entre os portos e maiores conflitos entre os portos e os locais onde estes se inserem;

<sup>195</sup> Devido às características da costa e/ou da malha de transportes terrestres.

2. Modelo descentralizado: delegação da responsabilidade sobre todos os portos. Principais vantagens: proporcionar maior agilidade na definição de arranjos normativos necessários, prestação de contas, etc.; buscar maior foco do governo na gestão do porto e incentivar uma melhor gestão, dada a maior relevância do porto na economia local (geração de empregos e impostos). Como desvantagens, entretanto, podem ser citadas as seguintes possibilidades: desalinhamento do planejamento local com o planejamento setorial; conflitos políticos (entre governo local e Governo Federal); atendimento a interesses locais em detrimento de outros municípios/estados, e insuficiência de recursos para a realização de investimentos e gestão adequada;
3. Modelo de descentralização parcial: centralização dos portos de relevância nacional (influência significativa para diversos estados ou regiões) e delegação, preferencialmente, dos demais. Esta alternativa permite obter parcialmente as vantagens de cada uma das alternativas anteriores, além de ser um aprimoramento do modelo atual, adotado na prática. Como desvantagens, esta alternativa apresenta uma potencial dificuldade de gestão de portos operando com realidades distintas (necessidade de interfaces com múltiplos agentes) e uma atuação mais restrita do Governo Federal nos portos delegados (em comparação ao modelo totalmente centralizado).

Analizados os prós e contras de cada uma das alternativas descritas, sugere-se a adoção da terceira delas, com a manutenção da responsabilidade direta do Governo Federal sobre os portos de interesse/relevância nacional e a delegação dos demais. A manutenção do controle pelo Governo Federal nos portos nacionais dirime potenciais conflitos entre estados da federação com interesse significativo no desenvolvimento do complexo. Além disso, este modelo assegura o foco do Governo Federal nos portos com maior abrangência no setor.

Já no caso dos portos delegáveis, sugere-se que as delegações sejam feitas mais a estados, uma vez que dificilmente a área de influência de um porto restringir-se-á a um único município<sup>196</sup> e que, de maneira geral, os estados tenderiam a dispor de mais recursos.

A simples definição da responsabilidade pela exploração, entretanto, não é suficiente para promover os benefícios esperados sem que haja mecanismos concretos que estabeleçam parâmetros para a delegação, além de um modelo de governança que assegure a representatividade de ambas as esferas (federal e local). Tais melhorias estão contempladas e descritas à frente neste documento (vide item 3.1.1.2.1).

Note-se, também, que a aplicação direta destas diretrizes propostas pode implicar na alteração da situação da gestão de diversos portos existentes. Há portos atualmente delegados que, segundo os critérios sugeridos, deveriam ser administrados pelo Governo Federal, em vez dos respectivos estados ou municípios (tal qual o oposto também é verdadeiro). Nesses casos, a implantação dos critérios sugeridos não necessariamente precisará ser imediata, ensejando a cessação das delegações atuais.

A proposta é que este modelo possa, portanto, orientar as decisões de renovação ou não de convênios de delegação quando de sua conclusão, ou mesmo estimular revisões de delegações existentes no caso de não cumprimento de requisitos estabelecidos de eficiência, investimentos e desenvolvimento dos portos.

A delegação da responsabilidade sobre um porto deve ser formalizada mediante um convênio de delegação a ser firmado entre o estado delegatário e o ministério competente, cujo cumprimento deverá ser fiscalizado pela ANTAQ. O convênio deverá especificar as responsabilidades do delegatário, que seguirá os mesmos moldes dos contratos de gestão (descritos no item 3.2.3),

<sup>196</sup> Tipicamente, para portos de carga, a influência é regional – portanto mais conectadas às políticas de desenvolvimento industrial/comercial de um Estado.

firmados entre o ministério competente e os agentes da administração indireta federal que exercerão a gestão dos portos de interesse nacional.

Poderá ser prevista em lei a possibilidade de o delegatário sofrer sanções em caso de descumprimento das disposições do convênio, resguardado o direito da União, inclusive, de denunciá-lo (retomando, assim, a gestão para a responsabilidade direta federal). Uma possível sanção seria a vedação de a União conceder garantias e transferir voluntariamente recursos federais aos entes federativos que descumprirem o convênio. Tal previsão existe, por exemplo, no art. 28 da Lei 11.079/2004, que dispõe sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs)<sup>197</sup>. Além disso, sempre existe o recurso de se extinguir o convênio de delegação e retomar a gestão dos portos anteriormente delegados, caso necessário para se assegurar uma gestão adequada.

É importante ressaltar, por último, que o tipo de agente a ser constituído para exercer o papel de AP nos portos delegados depende de outros fatores, abordados em profundidade no item 3.2.1. Dentre as opções, prevê-se a possibilidade de concessão da gestão do porto para agentes majoritariamente privados. Nesta hipótese, o processo de concessão poderá ser conduzido pelo estado delegatário, que deverá seguir, estritamente, as normas e padrões estabelecidos pelo Governo Federal, responsabilizando-se pelo cumprimento integral das disposições do convênio de delegação, independentemente de haver transferido a responsabilidade direta pela gestão portuária a um agente privado.

#### 3.1.1.2.1.1 Implicações no marco regulatório

A possibilidade de celebração de convênios de delegação consta na Lei 9.277/1996, que rege as delegações de rodovias e portos federais, a qual foi regulamentada pelo Decreto 2.184/1997.

A rigor, a decisão por delegar um porto de interesse apenas regional, reservando à União os portos de interesse nacional, não precisa constar em lei, embora isso seja juridicamente possível. Talvez se mostre mais conveniente ter o modelo de delegação de portos de interesse apenas regional como um norte para a tomada de decisão, sem que a lei indique esses parâmetros. Assim, caberia ao Governo Federal, mediante uma decisão político-administrativa, optar pela delegação ou não dos portos, tendo aquelas premissas como sugestão para tanto. Evidentemente, nada impede o chefe do Poder Executivo federal de estabelecer esses critérios por ato infralegal (regulamento, formalizado por decreto), orientando, assim, o ministério competente na realização das delegações.

No que se refere aos convênios de delegação, caso seja editada uma nova Lei dos Portos, a Lei 9.277/1996, que rege as delegações de rodovias e portos federais, não precisará ser alterada. Isso porque, caso sejam adotadas as proposições deste estudo, incluir-se-á na lei que sucederá a Lei dos Portos (que é específica para o setor portuário) dispositivos referentes às delegações de portos públicos. Logo, a Lei 9.277/1996 deixará de ser aplicável ao setor.

As cláusulas fundamentais dos convênios de delegação, bem como medidas destinadas a tornar os termos do convênio mais efetivos – como a vedação à concessão de garantias pela União aos estados e municípios delegatários –, deveriam constar na legislação do setor.

Deverá ainda ser incluída, na Lei 10.233/2001, a competência da ANTAQ para fiscalizar tais convênios e o mecanismo de interação com o ministério competente.

<sup>197</sup> Nesse caso, o Estado, Distrito Federal ou Município que contratar PPPs de modo a superar o limite de 3% da sua receita corrente líquida do exercício sofrerá tais consequências.

### 3.1.1.2.2 Administração pública e participação privada na gestão dos portos públicos

Atualmente, predomina no Brasil o modelo de *landlord port* em que, resumidamente, são públicas a gestão, a posse dos ativos e o investimento em infraestrutura, e privadas as operações. Entretanto, coexistem modelos diversos de gestão dos portos. Além dos portos públicos (no modelo *landlord*) geridos por APs, existem terminais geridos pela iniciativa privada<sup>198</sup>, os de uso privativo exclusivo e misto, que podem assumir proporções de complexos portuários.

Mesmo entre os portos públicos, há grande diversidade em seus modelos de gestão, reflexo da diversidade das formas de descentralização da administração empregadas ao longo do tempo. Há autoridades portuárias constituídas sob regimes jurídicos/societários distintos: sociedades de economia mista vinculadas à Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP) ou a governos locais, empresas públicas, e autarquias. Há, por fim, um caso único de porto gerido pela iniciativa privada<sup>199</sup>, o Porto de Imbituba, mediante concessão que, entretanto, foi feita com base num regime jurídico pretérito<sup>200</sup> e cujo contrato de concessão se encerra no final de 2012.

A propósito, o modelo vigente de concessão de portos, uma das principais alternativas para o aumento da participação privada na gestão portuária, ainda não está plenamente estruturado na legislação/regulação atual, embora instituído pela Lei dos Portos, e a despeito dos avanços trazidos pelo Decreto 6.620/2008 e por portarias da SEP. Há, ainda, uma indefinição essencial quanto ao escopo da concessão, referente à inclusão ou não da operação portuária (discutida no item 3.2.1), assim como outras questões relacionadas à aplicabilidade do CAP, OGMO, etc.

Nesse sentido, faz-se oportuna a discussão de quais modelos de administração portuária são mais recomendados para permitir ganhos de eficiência de gestão e alavancar o desenvolvimento do setor, bem como de alternativas para a inserção da iniciativa privada na gestão portuária.

As recomendações com esses fins são descritas a seguir, de acordo com a característica dos diferentes portos.

No que tange ao tipo de agente a ser constituído para realizar o papel da gestão dos portos públicos, foram identificadas cinco possibilidades, sendo três por meio de descentralização para uma entidade pública<sup>201</sup>, e duas por intermédio de concessão para um ente privado (Figura 74).

<sup>198</sup> À exceção do TUP-M de Pecém, administrado pela Cearáportos, empresa estatal ligada ao governo do Estado do Ceará.

<sup>199</sup> Além dos TUP-Es e TUP-Ms, que em tese não exercem serviço público.

<sup>200</sup> O Porto de Imbituba iniciou suas atividades com uma operação dedicada à carga própria (carvão). Ao longo do tempo, esta vocação foi sendo alterada para viabilizar a movimentação de carga de terceiros (serviço público).

<sup>201</sup> Não se trata, neste instante, de descentralização a Estados e Municípios, e sim a diferentes tipos jurídicos de organização de uma instituição pública.

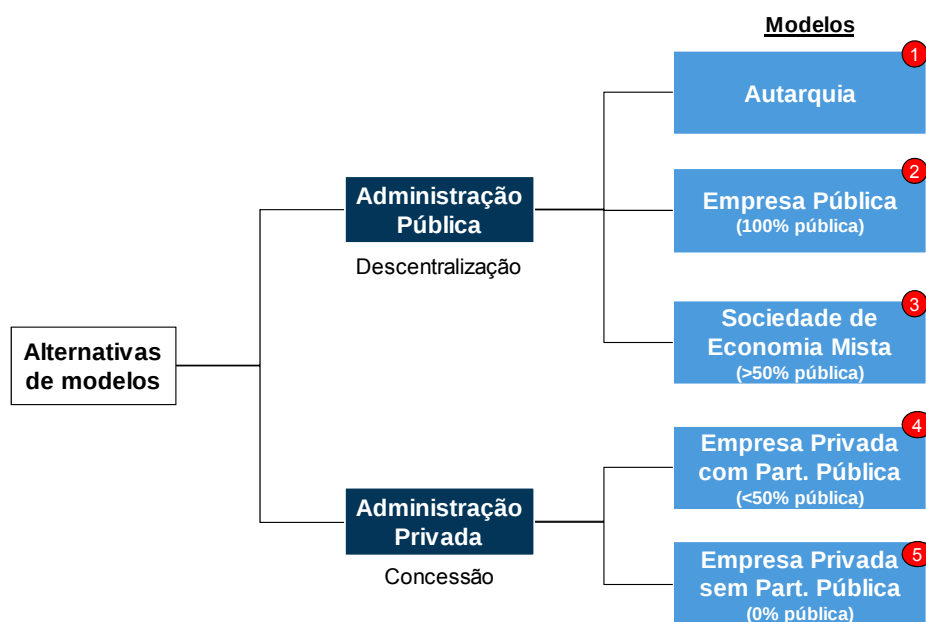


Figura 74 – Alternativas de modelos de gestão portuária

As características principais desses modelos são:

1. Autarquia – Pessoa jurídica de direito público criada por lei, com autonomia administrativa e financeira, a fim de executar tarefas típicas do Poder Público. O regime jurídico é de direito público e o regime de pessoal é o de cargo público, o qual garante estabilidade aos servidores após três anos de efetivo exercício;
2. Empresa Pública – Pessoa jurídica de direito privado, cuja criação é autorizada por lei a fim de executar serviços públicos, com autonomia administrativa e financeira, sendo o capital integralmente público. Regime jurídico de direito privado, com restrições de direito público (como exemplos, dever de licitar e concurso público), e regime de pessoal da CLT<sup>202</sup>;
3. Sociedade de Economia Mista – Pessoa jurídica de direito privado, cuja criação é autorizada por lei para a prestação de serviços públicos, com autonomia administrativa e financeira, sendo que a maioria das ações com direito a voto são do Poder Público e o restante, privado (podendo ser capital aberto). Regime jurídico de direito privado, com restrições de direito público<sup>203</sup> (como exemplos, dever de licitar e concurso público), e regime de pessoal da CLT;
4. Empresa Privada com Participação Pública – Empresa constituída a partir de uma concessão de serviço público portuário com uma pessoa privada, porém, mantendo-se uma participação minoritária pública (menor que 50%). A concessionária seria responsável pela gestão portuária, com todos os direitos e deveres inerentes a essa posição, bem como direitos e deveres contratuais (como equilíbrio econômico-financeiro, por exemplo), constando no edital de licitação as condições de participação pública na concessionária;
5. Empresa Privada sem Participação Pública – Semelhante ao anterior, contudo, a concessão poderia ser realizada num modelo de concessão comum (Lei 8.987/1995) ou num regime de parceria público-privada (concessão patrocinada ou administrativa), no regime da Lei 11.074/2004.

<sup>202</sup> Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei 5.452/1943).

<sup>203</sup> Deverá ser uma sociedade anônima, aplicando-se a Lei das S.A. naquilo que for cabível.

A grande diversidade dos portos em termos de tamanho, cargas movimentadas, região de influência, entre outros, faz com que haja modelos mais adequados a uns e a outros portos, sendo inclusive a participação privada mais ou menos indicada.

Assim, são propostos diferentes modelos para os portos nacionais (ou de interesse nacional) e demais portos, de interesse regional (delegados e não delegados), definidos no item 3.1.1.2.1, além de novos portos, para os quais a maior relevância da necessidade de investimentos orientou a análise em separado.

De maneira geral, a partir de análise comparativa entre o modelo de autarquia e empresa pública, conclui-se que ambos cumprem papel semelhante assegurando participação integral pública. Entretanto, o segundo possui algumas características que possibilita maior flexibilidade gerencial, o que pode levar a uma maior eficiência de gestão.

Além disso, no extremo oposto da escala de modelos, ponderou-se que, dada a relevância estratégica da gestão portuária e a importância em se assegurar os interesses públicos, optou-se por permitir participação da iniciativa privada, porém mantendo-se uma participação pública minoritária (cujo percentual pode ser avaliado caso a caso) – desta forma, evitando-se o modelo de empresa privada sem participação pública. Esta participação minoritária (que também assegura participação minoritária na governança) possibilita ao governo influenciar as principais decisões diretamente ligadas à defesa dos interesses públicos – mesmo em tópicos em que possa haver maior dificuldade de regulação externa.

Assim, as proposições do modelo de exploração para os diferentes tipos de portos públicos são descritas a seguir.

### **Portos nacionais**

Conforme explicitado no item 3.1.1.2.1, os Portos Nacionais ou “Portos de Interesse Nacional” são aqueles que possuem uma abrangência multirregional, com impactos no sistema como um todo, ou em grande parte (diversas regiões/estados).

Nestes casos, considera-se imprescindível o exercício público das funções de autoridade portuária, bem como desejável o controle sobre a administração do porto. Os modelos de empresa pública e sociedade de economia mista seriam, à primeira vista, adequados.

A opção entre empresa pública e sociedade de economia mista depende do compromisso entre maior autonomia de gestão do Poder Público (na empresa pública) e maior eficiência de gestão, além da possibilidade de aporte de capital privado (na sociedade de economia mista, desde que com os mecanismos de governança bem estruturados).

Como no caso dos Portos Nacionais o que se busca é, em primeiro lugar, uma maior autonomia do Poder Público, sugere-se preferencialmente o modelo de empresa pública. A opção fortalece o caráter público das funções de autoridade.

Caso se vislumbre uma necessidade de maior eficiência na gestão portuária, ou ainda a captação de recursos privados para investimentos no porto, pode-se partir para o modelo de sociedade de economia mista.

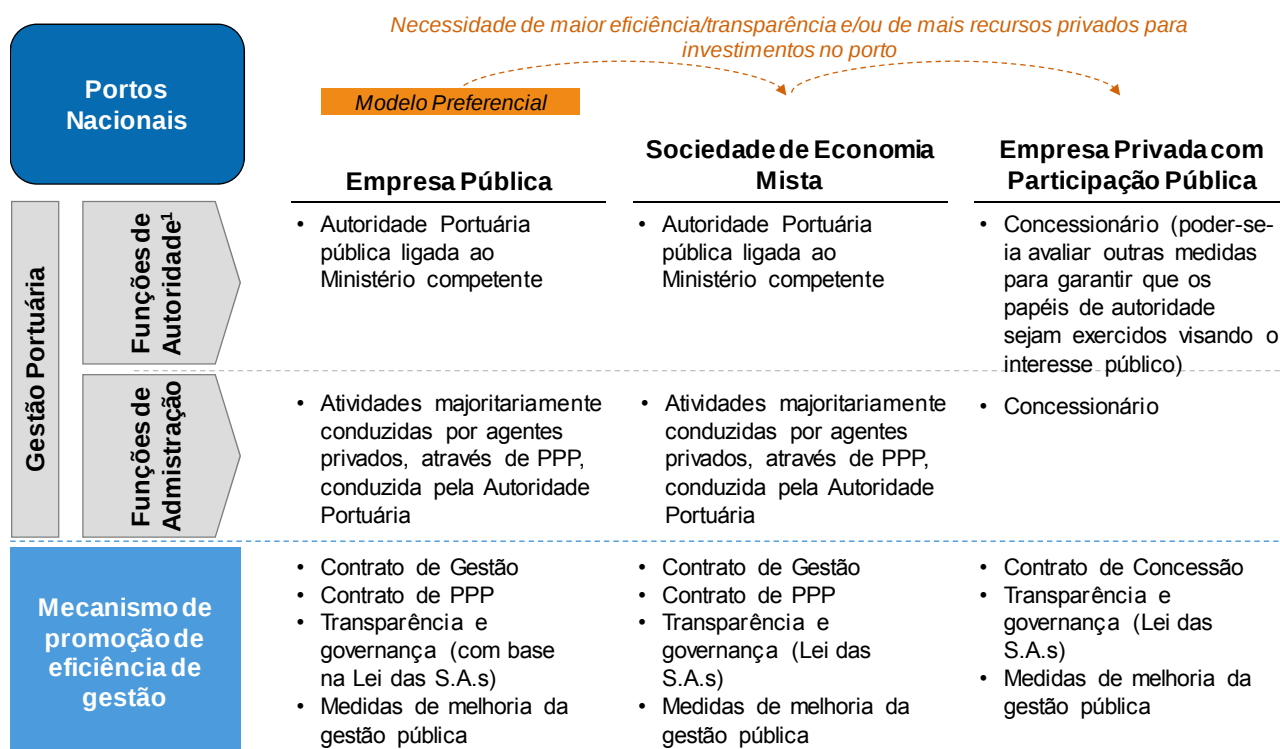
A hipótese de controle privado com participação da União (<50%) só deve ser aventada caso a gestão portuária não atinja níveis mínimos de eficiência adequados nos outros modelos, ou caso não haja disponibilidade satisfatória de recursos públicos para investimento.

Neste caso, conforme se discute no item 3.2.1, poder-se-ia avaliar medidas adicionais para garantir que os papéis de autoridade sejam exercidos de forma a refletir o interesse público.

Embora os modelos prioritários (empresa pública e sociedade de economia mista) efetivamente respeitem o caráter de interesse nacional, eles não confrontam o problema da baixa eficiência de gestão de forma contundente.

Assim, há que se atacar o problema com medidas de melhoria da governança, aumentando a autonomia para contratar pessoas e investir, além de sanear os passivos das companhias existentes. Paralelamente, recomenda-se a implantação de PPPs<sup>204</sup> para a realização de funções de administração, o que permitiria ao Poder Público se focar no papel de autoridade pública.

A Figura 75 consolida as diversas recomendações de aplicação no caso de Portos Nacionais.



(1) Algumas funções de autoridade, como aprovação de tarifas, e dos PDZs foram centralizadas na Agência Reguladora. As funções aqui descritas cabem à Autoridade Portuária.

**Figura 75 - Diretrizes de participação pública e privada – portos nacionais**

## Portos regionais

Conforme descrito no item 3.1.1.2.1, os Portos Regionais possuem abrangência majoritariamente intraestadual e não precisariam, *a priori*, ser controlados diretamente pela União. O Porto Regional pode ser descentralizado, conforme o caso, ao estado ou a um agente privado (concessionário) – neste caso diretamente pela União, mediante contrato de concessão.

A decisão depende primordialmente do desejo (ou não) de o estado assumir o porto. Em caso afirmativo, assume-se que o mesmo tem importância significativa e, analogamente, o modelo de empresa pública vinculada ao Estado seria o mais conveniente. Entretanto, preserva-se a flexibilidade do delegatário para a decisão sobre o modelo a ser adotado.

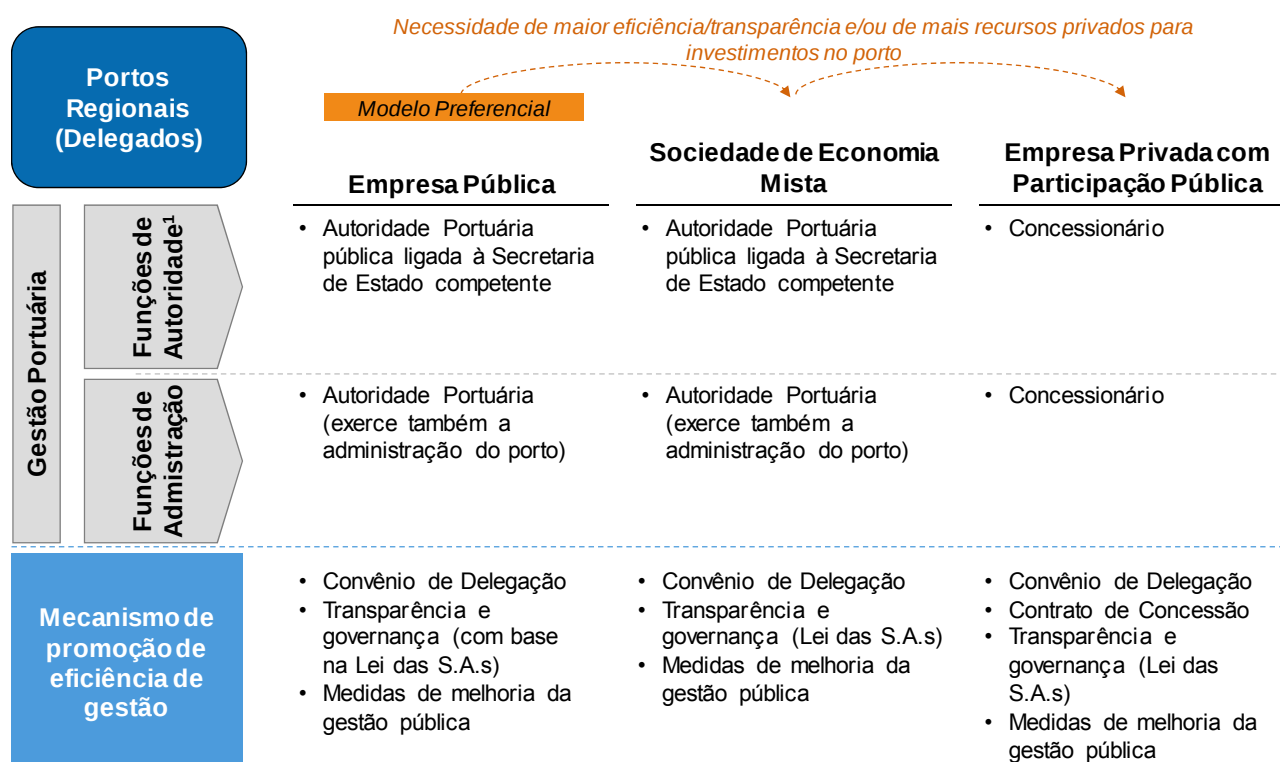
<sup>204</sup> Atualmente regidas pela Lei 11.079/2004.

Caso o estado busque maior volume de recursos privados e/ou maior eficiência, poderá adotar um modelo de sociedade de economia mista ou, possivelmente<sup>205</sup>, de empresa privada com participação pública, seguindo as regras gerais e os critérios estabelecidos a nível federal<sup>206</sup>. Na tomada de decisão, é também relevante analisar caso a caso o modelo já vigente, procurando minimizar alterações.

Dada a menor importância em termos nacionais, é provável que a escala destes portos não justifique medidas adicionais de eficiência de gestão além daquelas que serão empreendidas para o setor como um todo, que devem constar nos convênios de delegação.

Caso o estado delegatário opte por um modelo da administração pública indireta (empresa pública ou sociedade de economia mista), poderá, caso julgar pertinente, firmar contratos de gestão que deverão ser balizados pelos dispositivos do convênio.

A Figura 76 expressa as alternativas possíveis sugeridas à gestão de Portos Regionais.



(1) Algumas funções de autoridade, como aprovação de tarifas, e dos PDZs foram centralizadas na Agência Reguladora. As funções aqui descritas cabem à Autoridade Portuária.

**Figura 76 - Diretrizes de participação pública e privada - portos regionais (delegados)**

Caso um estado não tenha interesse em assumir a delegação de um Porto Regional, mesmo com eventuais acordos de partição de responsabilidades de investimento com o Governo Federal, a obrigação da gestão se manterá, portanto, a nível federal.

<sup>205</sup> Admite-se, todavia, a possibilidade de o delegatário conceder o porto por algum motivo que assim o justifique, dentro da esfera de arbitrariedade do ente da federação.

<sup>206</sup> A migração para um modelo de participação 100% privada deve ser vista como alternativa extrema, considerada apenas caso a gestão do porto enfrente problemas graves de eficiência, ou requerer volume excepcional de recursos não disponíveis nos cofres públicos.

Em contrapartida, no sentido de buscar alternativas para o seu desenvolvimento e não retirar o foco do Governo Federal naqueles portos de maior abrangência, a gestão destes Portos Regionais não delegados poderá ser concedida à iniciativa privada. Neste caso, a alternativa prioritária é pelo modelo de concessão para a iniciativa privada com participação pública minoritária. Em função da disponibilidade de recursos e/ou do sucesso em melhorar a eficiência de gestão pública, pode-se migrar para o modelo de sociedade de economia mista, ou até mesmo de empresa pública<sup>207</sup>.



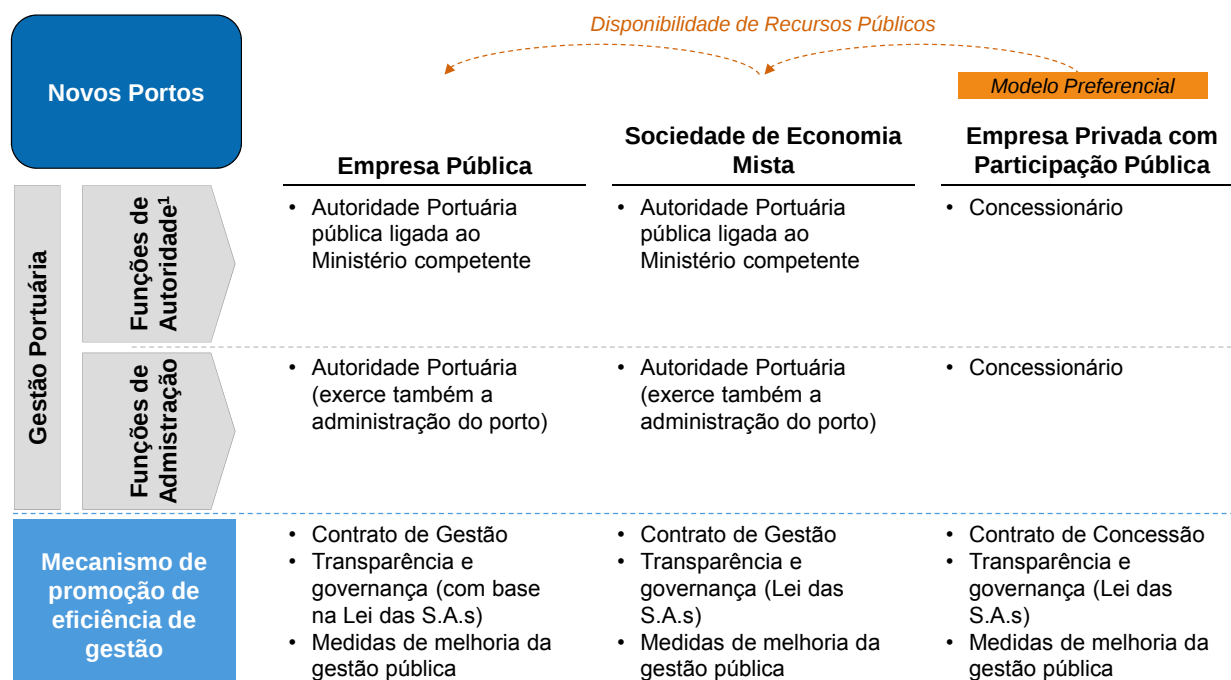
**Figura 77 - Diretrizes de participação pública e privada – portos regionais (não delegados)**

## Novos portos

Finalmente, no caso de Novos Portos, a possibilidade de captação de recursos privados para os investimentos de desenvolvimento e início de uma nova operação com elevada flexibilidade e eficiência levam a um modelo preferencial de concessão para a iniciativa privada, com participação pública. O percentual de participação privada (>50%) dependeria do volume de aportes privados necessários, a serem avaliados caso a caso.

O modelo permite também alavancar o *expertise* e a capacitação dos agentes privados para a realização de investimentos e obras. A partir da disponibilidade de recursos públicos para a realização dos investimentos necessários, pode haver migração do modelo para o de sociedade de economia mista ou de empresa pública.

<sup>207</sup> Obviamente, como se trata da migração de uma concessão para um modelo de administração pública indireta, todos os direitos do concessionário devem ser respeitados.

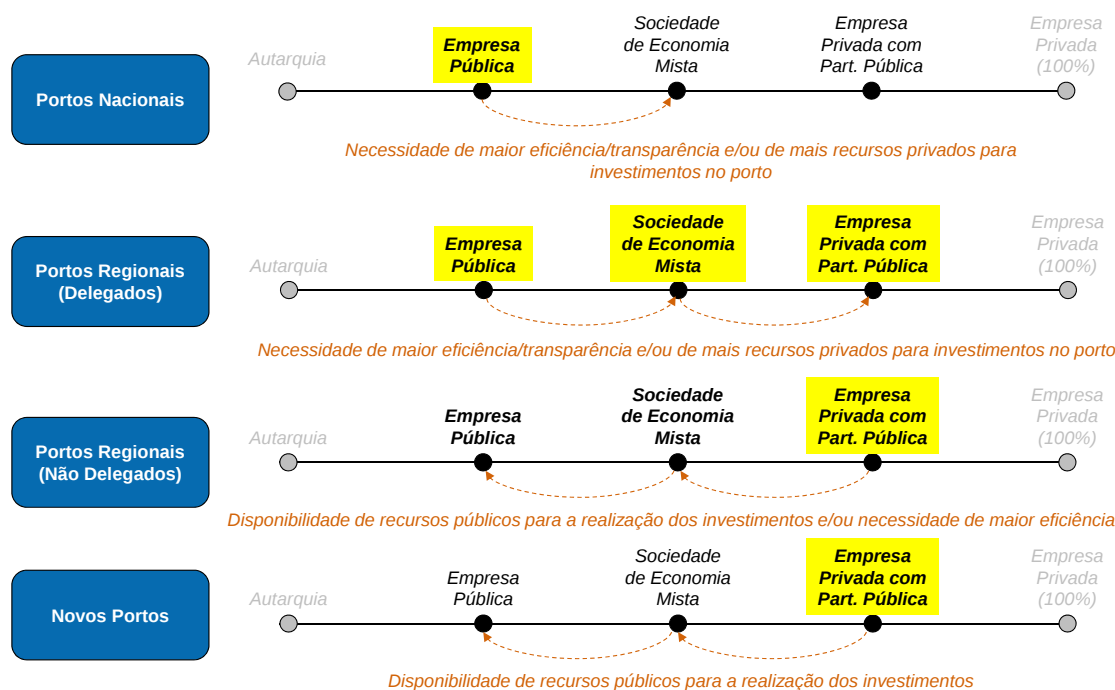


(1) Algumas funções de autoridade, como aprovação de tarifas, e dos PDZs foram centralizadas na Agência Reguladora. As funções aqui descritas cabem à Autoridade Portuária.

**Figura 78 - Diretrizes de participação pública e privada - novos portos**

## Síntese das recomendações para portos públicos

A Figura 79 sintetiza as recomendações dos modelos de gestão pública dos portos, com participação privada nos casos pertinentes.



**Figura 79 - Resumo das recomendações de participação privada nos diferentes tipos de portos**

Independentemente da modelagem adotada em cada caso, há uma fase de transição, que pode demorar até alguns anos, dependendo do caso. Portos cujas APs atuais foram constituídas sob regimes diferentes dos sugeridos poderão ser adequados em função das diretrizes apontadas neste item e no restante do documento, na medida em que seus arranjos atuais tenham seus prazos vencidos, ou caso os parâmetros estabelecidos para investimentos e desenvolvimento dos portos não sejam atendidos.

### **Instalações portuárias públicas**

No caso das Instalações Portuárias Públicas (quando existe apenas um terminal com um único operador), conforme descrito no item 3.1.1.1, não existe a necessidade de se estabelecer uma AP propriamente dita. De fato, neste tipo de instalação, a responsabilidade pela gestão e operação dos ativos e infraestrutura é acumulada pelo operador portuário (conforme descrito no item 3.2.1), que tipicamente é um agente privado, coerente com a situação observada e proposta para a operação portuária nos portos públicos. Além disso, de forma diferente do que ocorre nos portos públicos (quando existem múltiplos terminais com múltiplos operadores), o interesse público de uma instalação portuária reside fundamentalmente na prestação do serviço portuário em si, o que é objeto de regulação e fiscalização por parte da Agência Reguladora. Sendo assim, para este tipo de instalação não existiriam restrições com relação a uma gestão puramente privada. Desta maneira, propõe-se que o modelo prioritário de exploração das Instalações Portuárias Públicas seja de gestão de Empresa 100% Privada, estabelecido por um processo de concessão, mediante licitação.

#### **3.1.1.2.1 Implicações no marco regulatório**

A decisão a respeito do modelo de gestão dos portos que, como acima explanado, pode adotar diversas formas (autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, empresa privada com participação pública ou empresa integralmente privada) é, sobretudo, política, não sendo necessárias obrigatoriamente quaisquer alterações legais. Ou seja, a decisão por uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista, por exemplo, prescinde da publicação de nova lei que especificamente estabeleça os critérios, tendo a administração arbitrariedade para optar entre uma ou outra.

Ressalte-se, entretanto, que, caso o Poder Legislativo entenda ser recomendável determinar tal modelo por meio de um diploma específico, isso poderia ser feito. Nesse sentido, a Lei dos Portos, seria, por exemplo, alterada para que restasse evidente a possibilidade de se realizar uma PPP para a delegação dos serviços da função de administração, embora atualmente isso já possa ser feito.

Especificamente em relação aos modelos de gestão em que deverá ser celebrado um contrato de concessão (caso dos modelos de empresa privada com participação pública ou empresa integralmente privada), é importante destacar que tais contratos devem ser alvo de regulamentação específica, capaz de contemplar aspectos específicos às outorgas de portos. Isto poderia ocorrer de duas maneiras, notadamente: (I) introdução de normas sobre o contrato de concessão na Lei 10.233/2001; ou (II) publicação de nova lei com o objetivo único de regular as especificidades do contrato de concessão para o presente caso.

#### **3.1.1.3 Diretrizes para aumentar a eficiência de arrendamentos e concessões**

Conforme mencionado anteriormente (item 3.1.1), o planejamento setorial centralizado deverá ser capaz de apontar as necessidades de expansão de capacidade. Tal ampliação pode se materializar pelo aumento de produtividade dos ativos já existentes, da criação de novos terminais nos portos já existentes ou por meio dos novos terminais. No caso destes dois últimos, tipicamente serão

utilizados dois processos bastante importantes: arrendamento de novos terminais em portos e concessão de instalações portuárias ou portos.

Desta forma, este estudo buscou desenvolver e propor um conjunto de diretrizes para possibilitar o aumento da eficiência e efetividade destes processos. Em primeiro lugar, algumas das mudanças estruturais propostas para a gestão dos portos públicos e o planejamento setorial integrado já deverão trazer um avanço significativo para o setor. Por exemplo, as mudanças propostas na governança das APs (item 3.2.2), o estabelecimento de contratos de gestão (item 3.2.3.1.1.) e a implantação de outras medidas de aumento da eficiência na gestão pública do setor (item 3.2.3.1.2.) trarão contribuições diretas significativas para novos arrendamentos – maior autonomia e responsabilização dos gestores, menor grau de conflitos de interesse em torno do desenvolvimento de nova capacidade, maior capacitação e foco em resultados nos quadros das APs, etc. Entretanto, também foram propostas diretrizes que visam aprimorar especificamente os processos de arrendamentos e concessões, conforme listadas abaixo:

- Reduzir o número de aprovações externas no caminho crítico;
- Possibilitar licitação com diretrizes para o licenciamento ambiental;
- Flexibilizar os elementos de projeto básico nas licitações;
- Aplicar de forma mais consistente a inversão de fases.

#### *Reduzir o número de aprovações externas no caminho crítico*

Uma medida que poderia reduzir o tempo para a realização da fase interna das licitações para arrendamentos seria a ausência de controle prévio pela ANTAQ. Atualmente, este órgão aprova os estudos para a licitação dos arrendamentos, por força do art. 7º do Decreto 4.391/2002, do art. 26 do Decreto 6.620/2008 e do art. 10, X, da Resolução 858/2007.

Tal solução traz a vantagem de não demandar alteração legal, pois a Lei 10.233/2001 não exige esse controle prévio, mas sim os atos administrativos normativos acima citados. Contudo, ela não enfraqueceria o poder de controle da agência sobre as autoridades portuárias, tendo em vista que as licitações para arrendamentos deveriam seguir o modelo estipulado pela autarquia. Ademais, o controle prévio pelo TCU não seria eliminado, de modo que o risco na realização de arrendamentos inadequados diminuiria. À ANTAQ caberia, portanto, realizar o controle posterior, verificando se a autoridade portuária observou os parâmetros fixados.

#### *Possibilitar licitação com diretrizes para o licenciamento ambiental prévio*

Outra medida sugerida em matéria de arrendamentos e concessões portuárias demanda alteração legal. Trata-se da licitação apenas com “diretrizes para o licenciamento ambiental”. Atualmente, por força da Lei 11.079/2004, apenas as licitações para a celebração de contratos de PPP permitem que o edital possua apenas as “diretrizes para o licenciamento ambiental”. As demais licitações para concessões de serviço público que não sejam celebradas na forma da Lei 11.079/2004 não poderão conter apenas diretrizes para o licenciamento ambiental, mas sim a licença prévia.

Note-se que esse documento (“diretrizes do licenciamento ambiental”) é simples e, como o próprio nome indica, somente estabelece requisitos a serem necessariamente observados pelo futuro concessionário quando da solicitação do pedido de licença prévia. Assim, o estudo que fundamentará o pedido de licença deverá prever medidas para, por exemplo: (I) promover o abastecimento de água potável durante as obras de implantação, bem como a destinação final adequada para eventuais efluentes sanitários e resíduos sólidos gerados no canteiro de obras e demais instalações de apoio; (II) recuperar, até o início da operação do empreendimento, áreas que forem alvo de intervenção durante as obras; etc. Enfim, o documento conterá as diretrizes

reputadas fundamentais para a administração a serem observadas para a obtenção da licença do futuro empreendimento.

Assim, a licitação apenas com as “diretrizes do licenciamento” garantiria maior agilidade ao processo licitatório. A rigor, haveria a transferência da atribuição ao sujeito privado, que ficaria responsável por contratar o estudo ambiental e obter a licença.

Essa medida, como já comentado, demandaria alteração na Lei 8.630/1993 ou na Lei 8.987/1995, para que seja incorporada a previsão para a possibilidade de licitações para concessões ou arrendamentos no setor portuário apenas com “diretrizes para o licenciamento ambiental”, similar ao que atualmente ocorre nas licitações para PPPs.

### *Flexibilizar os elementos de projeto básico nas licitações*

Uma recomendação consiste na adoção, na licitação, dos “elementos do projeto básico”. Atualmente, a Lei 8.987/1995 prevê que o edital de licitação para as concessões de serviço público precedidas de obra pública deverão conter “os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização” (art. 18, XV). Em vista desse dispositivo legal, as licitações para concessões de serviço público (precedidas de obras) não mais precisariam de um projeto básico detalhado, mas apenas “elementos do projeto básico”, ao contrário do que ocorre nas licitações de empreitada de obra pública (regidas pela Lei 8.666/1993), em que tal projeto se faz necessário.

O conceito de “projeto básico” consta no art. 6º, IX, da Lei de Licitações. Consiste no “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”.

Além disso, o dispositivo prevê que o projeto básico deverá conter os seguintes elementos, dentre outros: (I) “desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza”; (II) “informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução”; (III) “orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados”.

Como se pode perceber, o projeto básico previsto na Lei 8.666/1993 descreve o objeto da licitação de forma bastante detalhada, inclusive com orçamento em planilhas que expressem os custos unitários. Nas licitações para concessões, esse documento não se faz necessário; bastam os “elementos do projeto básico”. Caberá ao futuro concessionário elaborar o projeto básico e executivo.

Note-se que não há um conceito legal de “elementos do projeto básico”. Dessa forma, o que se entende é que os “elementos do projeto básico” consistem num documento mais simples do que o projeto básico. Em realidade, ele é apenas um termo de referência para que o futuro concessionário elabore os projetos básico e executivo seguindo as soluções técnicas que reputar mais adequadas, desde que atendidos os parâmetros mínimos de prestação de serviços. Note-se que os “elementos do projeto básico”, ainda que mais simples que o projeto básico, deverão conter os dados necessários para a caracterização do objeto, a fim de que os licitantes tenham condições de elaborar propostas sérias, firmes e concretas.

O TCU, no relatório do Acórdão 851/2009 – Plenário (em que analisava o 1º estágio da PPP do Datacenter), aponta que “prerrogativa assegurada à concessionária de elaborar os seus projetos

básicos não dispensa as definições por conta da administração. Ao contrário, torna imperioso que ela estabeleça parâmetros bem definidos, também nos casos de concessões administrativas, nos quais os padrões mínimos estabelecidos levariam à busca pela eficiência dos licitantes, desde o início do processo". Em outra passagem, o Tribunal anota que os elementos do projeto básico deverão primar pelos requisitos de: segurança; funcionalidade e adequação ao interesse público; economia na execução, conservação e operação; facilidade na execução, conservação e operação; adoção de normas técnicas de saúde e de segurança no trabalho, dentre outros. E, ao final, conclui:

"Os estudos que norteiam a proposta, elaborados com base em critérios técnicos, hão de detalhar, no mínimo: aqueles itens mais relevantes para o empreendimento, sob a ótica do valor, de forma a definir o teto financeiro; as especificações estratégicas para a administração, que mais caracterizam o empreendimento e o serviço a ser prestado e os elementos essenciais para a elaboração das propostas pelos concorrentes".

No setor portuário, a prática tem sido a realização das licitações para arrendamentos portuários com o projeto básico detalhado (art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993). Por isso, uma forma de tornar a fase interna mais célere é a de promover o certame apenas com elementos de projeto básico. Destaca-se que essa medida não demanda qualquer alteração legal, já que às licitações e contratos de arrendamento – por serem modalidades de concessão de serviço público – são aplicáveis as normas da Lei 8.987/1995, inclusive o art. 18, XV. Portanto, o estabelecimento dos elementos de projeto básico pode possibilitar a realização de arrendamentos e concessões com foco essencialmente nas características do serviço público a ser prestado, por exemplo, parâmetros da movimentação esperada (perfil e características dos navios atendidos, tipo e volumes mínimos de cargas movimentadas, tipo de tecnologia a ser empregada no terminal, etc.), em vez de se focar exclusivamente nas obras/intervenções a serem feitas. Isto implicaria não só na menor complexidade no processo licitatório, como o estabelecimento de regras focadas quase que exclusivamente no serviço prestado, o que se aplica notadamente aos arrendamentos e também à boa parte dos portos a serem concedidos.

### *Aplicar de forma mais consistente a inversão de fases*

Outra recomendação consiste na consolidação da prática da inversão das fases na licitação. O procedimento tradicional das licitações públicas prevê a realização da fase de habilitação de todos os licitantes antes da fase de julgamento das propostas. Assim, todos os licitantes que fossem habilitados (isto é, cujas condições jurídicas, fiscais, técnicas e econômico-financeiras estivessem de acordo com o edital) poderiam participar da fase seguinte, de julgamento das propostas. Vale ressaltar ainda que a fase de habilitação somente se encerra definitivamente (no âmbito administrativo) quando são julgados eventuais recursos contra a decisão de habilitação. Mas, uma vez encerrada essa fase, todos os licitantes habilitados têm suas propostas julgadas, selecionando-se o vencedor do certame. Evidentemente, para a decisão proferida pela comissão de licitação nesta fase também cabe recurso.

A chamada "inversão das fases" consiste na realização prévia da fase de julgamento e a análise da documentação de habilitação apenas do vencedor da licitação. Este procedimento, que tem sua origem na Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), foi admitida para as concessões de serviço público em 2005, por meio da Lei 11.196, o qual introduziu o art. 18-A na Lei de Concessões.

A inversão das fases nos arrendamentos já tem sido utilizada pelas autoridades portuárias e entendemos que ela deve ser fomentada.

Aliás, seria possível propor a seguinte medida, a qual traria maior celeridade ao processo: atualmente, há duas fases recursais, uma para o julgamento das propostas e outra para a habilitação. Mediante alteração legal, seria possível suprimir o recurso contra o julgamento das propostas e concentrar a fase recursal após a habilitação, tal como já ocorre, com sucesso, no

âmbito do pregão (Lei 10.520/2002). Em tese, essa medida diminuiria o tempo do procedimento licitatório e as decisões passíveis de medidas judiciais, o que seria benéfico, pois traria maior celeridade à fase externa.

#### 3.1.1.4 Critérios para a prestação de serviço público em ativos privados

Em complemento às instalações públicas tratadas acima, foi analisada a possibilidade de prestação de serviço público portuário em instalações portuárias privadas, ou seja, em ativos que não sejam pertencentes à União e que, portanto, não estejam contemplados pelos pontos discutidos nos itens anteriores.

Se por um lado a possibilidade de se estabelecer novos terminais privados pode contribuir para a expansão de capacidade, por outro, é fundamental que o desenvolvimento da oferta para a prestação de serviço público seja feita de forma coordenada e alinhada ao planejamento setorial. Isso é em especial importante, pois a instalação de novos terminais afeta as prioridades para investimentos em infraestrutura de acessos, a utilização de ativos escassos para terminais portuários e poderá alterar a dinâmica competitiva entre os diferentes portos/terminais.

Desta forma, diversas alternativas de configuração foram amplamente analisadas e comparadas. Tais alternativas incluíram desde uma possível flexibilização das regras para a instalação de novos terminais privados para a prestação de serviço público mediante autorização até, num outro extremo, a restrição total à prestação de serviço público em instalações privadas – ficando esta prestação restrita aos portos públicos e instalações portuárias públicas, mediante arrendamentos e concessões.

A flexibilização das regras para a instalação de novos terminais privados para a prestação de serviço público mediante autorização, apesar de possivelmente estimular de maneira mais rápida novos investimentos privados em capacidade portuária, apresenta alguns problemas. Em primeiro lugar, uma eventual proliferação de novos terminais privados, desenvolvidos sob uma lógica privada, certamente demandará novos investimentos públicos em infraestrutura de acessos não necessariamente aproveitando investimentos existentes e planejados, ou em linha com as prioridades estabelecidas pelo Poder Público. Além disso, haveria manutenção de questionamentos sobre eventuais assimetrias entre os portos públicos e os terminais privados. Existiria o risco de subaproveitamento de investimentos já existentes em alguns dos portos públicos, caso não haja uma melhora significativa na eficiência de sua gestão e regras de funcionamento, e a realização de novos arrendamentos.

Por outro lado, a restrição total à prestação de serviço público em instalações privadas reduz o grau de flexibilidade do Poder Público na expansão da oferta portuária. Nova capacidade para a prestação de serviço público seria exclusivamente desenvolvida por meio de novos arrendamentos ou concessões, o que demanda a identificação e disponibilização prévia dos terrenos e a elaboração dos elementos do projeto básico. Se por um lado as recomendações propostas neste estudo visam aumentar de forma significativa a eficiência na gestão e planejamento do setor, por outro, em alguns momentos pode ser interessante para o planejamento setorial estimular a participação privada para atender rapidamente a crescimentos da demanda mais acelerados que o previsto, aproveitar sinergias e escala de terminais privados já existentes, etc.

Desta forma, optou-se por recomendar uma configuração intermediária, na qual existe a possibilidade de prestação de serviço público em instalações portuárias privadas, mediante permissão precedida de processo licitatório. Assim, em função da necessidade identificada no planejamento setorial, desenvolvido pelo Governo Federal, podem ser concedidas permissões para que agentes privados possam prestar Serviço Público Portuário em instalações privadas, segundo regras a serem discutidas mais adiante. Tal recomendação aumenta o leque de possibilidades do Poder Público para a expansão da capacidade portuária, por intermédio de um mecanismo

juridicamente seguro, o que reduz riscos e facilita o financiamento destas instalações/tipo de operação.

O contrato de permissão estabelecerá o tipo de carga a ser movimentada no terminal e a dimensão física da instalação (a fim de se determinar a capacidade mínima e máxima), bem como o prazo de exploração, o que garante a não precariedade do contrato. Note-se que a opção por dimensões físicas, como número de berços e tamanho da área alfandegada de armazenagem, mostra-se mais indicada que a restrição ao volume movimentado, tendo em vista que poderá haver, dentro de um espaço físico determinado, ganhos de eficiência, decorrentes, por exemplo, de evoluções tecnológicas. No modelo proposto, se o permissionário desejar expandir o terminal (a fim de movimentar carga superior àquela que sua capacidade física admite), deverá obter nova permissão, desde que se sagre vencedor de uma nova licitação<sup>208</sup>.

A fim de se assegurar o alinhamento com o planejamento setorial, a permissão será válida para uma “zona portuária”, cuja dimensão deve ser ampla o suficiente para que haja diversos agentes privados interessados, mas limitada de forma a direcionar a expansão de capacidade para atender a uma demanda latente apontada no planejamento setorial.

De acordo com o proposto, o Poder Público realizaria uma licitação pública cujo objeto é o direito de prestar serviço público portuário em instalações cujo domínio útil seja privado dentro de uma determinada região. Deve-se notar que, neste caso, a fase interna da licitação não requer a indicação e disponibilização prévia dos terrenos/ativos. O vencedor da licitação celebraria um contrato de permissão de serviço público, no qual seriam fixados prazos para a indicação da área de sua preferência (dentro da região previamente especificada no edital), para a elaboração e aprovação dos projetos, para a obtenção das licenças necessárias (v.g., ambiental) e para a construção do terminal, ou adequação/expansão de ativos privados já existentes. Contudo, não cumpridos os prazos estabelecidos no edital de licitação e no contrato de permissão, ou não atendidos outros requisitos neles estipulados, o vencedor da licitação perderá o direito de explorar o serviço naquela determinada região portuária, sem prejuízo de outras sanções administrativas a serem aplicadas.<sup>209,210</sup>

Neste caso, o agente privado assume a responsabilidade integral pela construção (planejamento e execução) e operação das instalações. Ao final do prazo da permissão, a instalação portuária não reverteria para o patrimônio público, permanecendo de titularidade privada. A não reversibilidade dos bens, neste caso, possibilita estabelecer condições para que diversos agentes privados numa determinada “zona portuária” possam competir pela permissão, alguns desses eventualmente alavancando ativos e investimentos pré-existentes (por exemplo, em terminais privativos de uso exclusivo que seriam expandidos para prestar serviço a terceiros por meio da permissão), possibilitando ganhos e eficiência/escala e sinergias. Caso o Poder Público considere fundamental a reversão dos bens em casos específicos, seria mais adequado estabelecer uma concessão de instalação portuária pública, com indicação e disponibilização prévia do terreno e elementos do projeto básico, uma vez que na licitação de permissões seria bastante complexo comparar o valor do terreno e dos ativos apresentados pelos diversos participantes. A prestação de serviços públicos

<sup>208</sup> Eventualmente, pode-se admitir que o Poder Público permita a expansão, mas com uma limitação objetiva. Como parâmetro, seria possível utilizar o limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, que incide quando a administração promove alterações unilaterais aos contratos. Essa limitação, para ser válida, deverá estar prevista em lei.

<sup>209</sup> Tais como a suspensão temporária de participação em licitação, a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, a perda do valor apresentado na outorga, a execução de garantias ofertadas na licitação, etc.

<sup>210</sup> Tendo em vista a eventual impossibilidade de o contratado executar, a lei admitirá que, dentro de um prazo razoável, o segundo colocado (ou os demais colocados na licitação, caso necessário) possa ser chamado para celebrar o contrato, desde que ele assim o deseje.

não implica, sob o ponto de vista constitucional, necessariamente, na reversibilidade dos bens. Essa é uma possibilidade aberta, cuja conveniência será previamente avaliada pelo poder público, tendo como norte sempre o princípio da continuidade do serviço público, que pode ser assegurado pela expansão da capacidade pelos portos e instalações públicas, realização de nova licitação, ou mesmo, caso se considere que aquele ativo passou a ter relevância estratégica, por meio da aquisição ou desapropriação dos ativos após o final do prazo da permissão.

Como mencionado, a permissão, tal como a concessão, consiste numa modalidade de delegação de serviços públicos, conforme previsto no art. 175 da Constituição. Portanto, em ambos os casos, o objeto consistirá na delegação de um serviço para pessoas privadas. Desta forma, por não se especificar a localidade específica ou a configuração física da instalação, não é necessária a elaboração prévia à licitação de projeto básico, ou mesmo elementos de projeto básico. Uma vez que tal permissão será outorgada mediante licitação pública, é importante se analisar os possíveis critérios de julgamento. A princípio, qualquer tipo de licitação admitido na legislação geral sobre concessões e permissões de serviço público (Lei 8.987/1995) poderia ser adotado.

Sugere-se como critério, entretanto, o maior valor ofertado pela outorga. O valor mínimo da outorga, fixado no edital, terá como base o estudo de viabilidade elaborado na fase interna da licitação. Note-se que o fato de não haver projeto básico (ou elementos de projeto básico) não é um impeditivo para se realizar uma estimativa de receitas, custos e investimentos típicos de um terminal com as características definidas. Isso porque, como as características físicas do terminal serão indicadas no edital (número máximo de berços, área de armazenagem, etc.), é possível estimar o custo para a implantação do terminal. Isso vale tanto para o Poder Público quanto para os potenciais licitantes, os quais deverão apresentar, na licitação, um plano de negócios para a exploração do terminal.

Eventualmente, pode-se prever que essa outorga poderá ser feita num só ato e em parcelas correspondentes a um percentual do faturamento da futura permissionária (esse percentual – por exemplo, 5% – seria fixo no edital para todos os licitantes; ganharia quem ofertasse o maior valor de outorga). Desse modo, esse percentual fixo resulta, em última análise, num compartilhamento de riscos entre o setor público e o permissionário, o que se mostra razoável. Outros critérios foram considerados, mas seriam de difícil implementação, dadas as características do objeto da permissão, e o fato que a capacidade esperada é pré-definida e não é possível comparar de forma objetiva projetos em áreas e com características distintas (sem considerar que o processo prevê que a localização e o projeto possam ser apresentados após a assinatura do contrato).

Um possível argumento contrário é que a seleção com base no maior valor de outorga poderia contribuir para onerar o setor. O principal contra-argumento está na destinação proposta para esses recursos. Os eventuais recursos obtidos com as licitações e contratos de permissão (tanto o valor da outorga quanto o valor repassado anualmente, em virtude do faturamento) poderiam compor um fundo destinado ao desenvolvimento e melhorias dos portos públicos (como, por exemplo, acessos, obras, etc.).

Dessa forma, os recursos obtidos nas licitações auxiliariam na melhoria dos portos públicos, o que poderia resultar, no médio/longo prazos, numa redução das tarifas portuárias, contribuindo para a diminuição do “custo Brasil”.

#### **3.1.1.4.1 Implicações no marco regulatório**

Não há, na atual Lei dos Portos, a previsão do instituto da permissão de serviços públicos portuários. Por tal razão, será necessário inserir as disposições referentes a esse novo regime naquela Lei.

Note-se que, com as alternativas propostas, a figura dos TUP-M, no modelo atual, deixará de existir, motivo pelo qual as normas constantes na Lei dos Portos sobre essa modalidade de terminal privativo serão revogadas.

Por fim, tendo em vista a situação já constituída dos atuais autorizatários para a exploração de TUP-Ms, deverão ser previstas na Lei dos Portos regras de transição propostas acima.

### 3.1.2 Atividade Portuária como Atividade Econômica

Compreendendo-se que a atividade portuária pode ser considerada em diversos casos a verticalização da cadeia produtiva, possibilitando a redução de custos, propõe-se a manutenção do mecanismo de autorização para Terminais Privativos de Uso Exclusivo. Neste sentido, agentes privados podem solicitar autorização para a implantação de terminal portuário para movimentação única e exclusivamente de carga de sua titularidade, sem a prestação de serviço público portuário a terceiros.

Entretanto, no sentido de possibilitar que um número restrito de agentes possa compartilhar infraestrutura portuária, buscando assim aproveitar eventuais economias de escala e sinergias, sugere-se uma alteração das regras para a autorização dos TUP-E. É proposto que o formato para a autorização possibilite que mais de uma empresa possa se consorciar na construção e operação de um terminal portuário, desde que apenas para movimentar a carga própria dos acionistas. Neste caso, haveria a obrigatoriedade de que cada agente consorciado detenha participação societária mínima de 10% no terminal, sendo expressamente vedada a movimentação de cargas de outros agentes. O objetivo dessa regra é não burlar a vedação à movimentação de carga de terceiros por meio de mecanismos societários.

Caso se opte pela implementação desta recomendação, sua materialização pode se dar por intermédio de ajuste na caracterização dos Terminais Privativos de Uso Exclusivo, segundo a Lei 8.630/93.

### 3.1.3 Modelos de Exploração de Terminais Fluviais e Lacustres

A fim de se garantir a consistência para o setor como um todo, o modelo de exploração de terminais fluviais e lacustres proposto é, na sua essência, o mesmo dos portos marítimos. A rigor, ressalvada uma peculiaridade a ser destacada a seguir, não há razões que levem à criação de um modelo especial.

Dessa forma, também nos portos fluviais e lacustres, haverá a presença de portos públicos (conjunto de instalações públicas), geridos por uma autoridade portuária. Essa gestão poderá ser feita mediante uma empresa estatal federal, por convênio de delegação a estados e municípios, ou ainda por um concessionário privado. Ademais, não está afastada aqui (e talvez isso se mostre interessante) a concessão de apenas um terminal público situado em hidrovias.

De igual modo, em caso de prestação de serviços portuários a terceiros, poderá ser feita, em caráter complementar ou subsidiário aos portos públicos, a permissão de serviço portuário, nos termos descritos quando se tratou dos modelos de exploração de terminais marítimos. Note-se que é menor a existência e importância de portos públicos em hidrovias, de maneira com que essa solução deva se mostrar interessante para investidores privados.

Há apenas duas observações a fazer, uma referente às IP4s e outra acerca das ETCs.

## Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte

Uma IP4 é definida pela Lei dos Portos como sendo a “destinada às operações portuárias de movimentação de passageiros, de mercadorias ou ambas, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior”<sup>211</sup>. O mesmo conceito é indicado pelo art. 2º, II, da Resolução ANTAQ 1.590/2010, a qual disciplina o tema. São, portanto, instalações portuárias voltadas apenas para navegação interior, e não para longo curso.

A exploração de IP4 ocorrerá por meio de autorização, a ser formalizada mediante contrato de adesão. Note-se que, quanto a esse aspecto, aplicam-se aqui as mesmas considerações já realizadas sobre a autorização e contrato de adesão.

A autorização para a exploração de IP4 só pode ser concedida a *estados e municípios*, os quais poderão, mediante licitação, transferir essa atividade para a iniciativa privada. A autorização será concedida pela ANTAQ, depois de consulta ao Ministério dos Transportes (MT)<sup>212</sup>. Vale destacar que, embora sejam instalações voltadas ao uso público, o estado ou o município autorizado a construir, explorar e ampliar IP4s não se reveste das funções de autoridade portuária<sup>213</sup>.

Note-se que as chamadas IP4 são compatíveis com o modelo proposto. Contudo, será necessário fazer alguns ajustes, a fim de adequar o instrumento de delegação à ordem constitucional.

Além de ser necessário conferir uma disciplina legal mais aprofundada (na atualidade, praticamente todas as regras são infralegais), é necessário substituir o instrumento de delegação das IP4. A autorização – hoje vigente – não é um instrumento de gestão associada de serviços públicos entre entes federativos, conforme prevê o art. 241 da Constituição. Essa gestão associada deverá ocorrer mediante convênios ou consórcios públicos.

Assim, recomenda-se que a delegação de IP4s a estados e municípios seja feita mediante convênio de delegação, apenas com requisitos menos intensos do que aqueles recomendados para a delegação dos portos marítimos. Essa menor intensidade (como, por exemplo, membros do Governo Federal na gestão) justifica-se pela natureza mais simples das instalações.

Para implantar tal medida, basta modificar a Lei dos Portos.

## Estações de transbordo de carga

As ETCs são instalações situadas fora da área do porto, utilizadas exclusivamente para operação de transbordo de cargas, destinadas ou provenientes da navegação interior<sup>214</sup>. A exploração de ETCs é feita por parte de agentes privados, mediante autorização outorgada pela ANTAQ, formalizada por contrato de adesão. A despeito de serem instalações privadas, as ETCs, ao contrário de TUPs, não estão sujeitas a qualquer restrição na movimentação de cargas de terceiros.

Visando a consistência do modelo proposto, não há coerência em manter a ETC destinada a prestação de serviços a terceiros sem licitação pública. A rigor, não existem questionamentos sobre o tema porque, a bem da verdade, são poucas as autorizações concedidas, o que não tem gerado conflitos.

<sup>211</sup> Inciso introduzido pela Lei 11.314.

<sup>212</sup> O estado ou município interessado em obter autorização relativa à IP4 deverá dirigir requerimento à ANTAQ, devidamente instruído com a documentação de habilitação técnica, jurídica e de regularidade fiscal exigida na Resolução 1.590/2010.

<sup>213</sup> Resolução ANTAQ 1.590/2010, art. 27.

<sup>214</sup> Art. 1º, § 1º, VI, da Lei dos Portos; art. 2º, II, da Resolução ANTAQ 1.555/2009.

Nesse sentido, recomenda-se a extinção das ETCs, pois as permissões de serviços portuários (mediante licitação pública) seriam suficientes para atender essa demanda. Vale ressaltar que neste caso, inclusive, seria possível desenvolver terminais privados, operando sob permissão, tanto com cargas de navegação de cabotagem quanto de longo curso (o que hoje não é possível no modelo de ETCs), ou seja, promovendo maior integração intermodal. Em caso de transbordo de carga própria, um TUP-E também supriria essa demanda.

Evidentemente, haveria a necessidade de se estabelecer um modelo de transição para as atuais ETCs, as quais poderiam, de forma eventual, manter sua situação sem grande impacto para o setor, em especial considerando que poucas ETCs foram efetivamente implementadas até o momento.

Para implantar tal medida, é necessário modificar a Lei dos Portos.

### 3.1.4 Modelos de Exploração de Terminais de Passageiros

Atualmente, há três formas para a exploração de terminais de movimentação de passageiros: (I) mediante contrato de arrendamento (precedido de licitação pública) com a autoridade portuária<sup>215</sup>, em relação a terminal situado dentro da área do porto organizado; (II) por autorização, para TUP de turismo<sup>216</sup>; ou (III) no caso dos portos fluviais, em IP4.

Recomenda-se, a exemplo da exploração de terminais fluviais e lacustres, que as modalidades de exploração de terminais de passageiros também mantenham consistência com o modelo proposto para a movimentação de cargas em portos e terminais marítimos.

Assim, para a movimentação de passageiros como prestação de serviço público, será possível estabelecer três modelos de exploração. Dentro dos portos públicos, podem ser feitos contratos de arrendamento, tal como já existe atualmente. Fora dos portos públicos, podem ser feitas concessões de instalação portuária (para terminal de passageiros) em área de titularidade da União. Além disso, caso haja alinhamento ao planejamento setorial, podem ser licitadas permissões para a prestação do serviço público em terminais privados.

Por fim, recomenda-se que, no caso de TUPs de turismo, explorados mediante autorização, seja conferida maior clareza na lei quanto ao seu escopo. Sugere-se que a autorização seja conferida apenas para agentes que não tenham no terminal sua atividade-fim. Assim, a autorização seria cabível, por exemplo, a armadores de navios de cruzeiro que pretendem verticalizar suas atividades, ou a estabelecimentos comerciais que pretendam construir instalações para a movimentação de passageiros com o objetivo de conferir mais uma utilidade a seus clientes.

Em suma, a finalidade da autorização para terminais de turismo não consistirá na prestação de serviços públicos de movimentação de passageiros, mas sim no exercício de uma mera atividade privada, na qual não incidem princípios do serviço público, como, por exemplo, modicidade tarifária e responsabilidade objetiva do prestador (e subsidiária do estado).

## 3.2 GESTÃO DE PORTOS PÚBLICOS

Tendo em vista as recomendações do item 3.1, o sucesso do modelo geral de exploração de portos proposto depende, em grande parte, da melhoria da gestão das instituições públicas responsáveis pela gestão portuária (denominadas Autoridades Portuárias, como, por exemplo, Companhias Docas). Este item trata especificamente de medidas visando este objetivo.

<sup>215</sup> Afinal, nos termos do art. 1º, §1º, III, a movimentação de passageiros é uma operação portuária.

<sup>216</sup> Art. 4º, 2º, II, “c”, da Lei dos Portos.

Um primeiro passo necessário é compreender que as funções de gestão portuária podem ser divididas em dois grupos: funções de administração e funções de autoridade<sup>217</sup>. Deve-se avaliar as implicações de uma consolidação destas funções e orientar o grau de separação desejado. Em seguida, avalia-se até que ponto é desejável, sob o ponto de vista de um porto individualmente e também sob o ponto de vista de consistência do sistema como um todo, o interesse de se consolidar tais funções integral ou parcialmente num único agente, como se faz de modo geral hoje.

Além disso, há questões bastante relevantes acerca da governança da gestão portuária, como rever se o modelo é adequado, bem como os papéis e responsabilidades das autoridades em questão. Adicionalmente, também foi revista o organograma das Companhias Docas e demais empresas/instituições de gestão dos portos com a finalidade de aprimorar a representatividade e efetividade dos Conselhos de Administração.

Posteriormente, são discutidas diversas medidas de aumento da eficiência de gestão dos portos públicos – incluindo a formalização, por meio de instrumentos contratuais, de parâmetros para balizar a gestão portuária, tanto por entes públicos quanto privados.

Por fim, aborda-se a questão dos processos de arrendamentos e suas cláusulas contratuais – aspectos importantes da gestão dos portos, em que foram identificadas oportunidades de melhorias.

### 3.2.1 Papéis e Responsabilidades na Gestão Portuária

No atual modelo brasileiro, os papéis e responsabilidades associados à gestão portuária se distribuem entre as APs, CAPs e ANTAQ, principalmente. A maior parte deles é listada na Lei dos Portos, especialmente nos artigos 30 e 33, e no Decreto 6.620/2008. Considera-se importante segregar tais atividades de acordo com sua natureza. Por um lado, existem funções de “autoridade” propriamente dita, que se referem, em primeiro lugar, ao estabelecimento de regras, à fiscalização das operações e ao planejamento e desenvolvimento do porto. Por outro lado, existem outras funções de “administração”, com perfil mais operacional, tais como a manutenção e expansão da infra e superestrutura portuárias, a operacionalização do gerenciamento dos fluxos de cargas e navios<sup>218</sup>, etc.

O diagrama abaixo ilustra, de forma simplificada, as funções que tipicamente podem ser consideradas de “autoridade” e de “administração” na gestão de um porto (Figura 80).

<sup>217</sup> A classificação das funções em um ou outro grupo implica em algum grau de subjetividade, já que não há clareza normativa neste aspecto. Cabe observar que a Lei dos Portos faculta às atuais APs a possibilidade de exercer também a operação portuária, classificando-as como operadoras natas.

<sup>218</sup> Exclusivamente naquilo que se refere a áreas comuns do porto. Funções equivalentes são exercidas pelos operadores portuários nas instalações a eles arrendadas, quando for o caso.

| Autoridade                                                                                                                            | Administração                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Delimitação de áreas de realização de atividades operacionais e não operacionais (fundeadouros, áreas de inspeção, alfandegamento)    | Gerenciamento do <b>tráfego de navios</b> , autorizando entrada, saída e operação                               |
| Segurança física e controle de acesso ao porto                                                                                        | Organização e sinalização dos <b>fluxos de mercadorias, veículos</b> , unidades de cargas e de pessoas no porto |
| Definição do zoneamento e planejamento do porto organizado                                                                            | Execução das obras de <b>construção, reforma, ampliação e conservação das instalações</b>                       |
| Definição de tarifas portuárias                                                                                                       | Manutenção e divulgação das <b>condições de navegabilidade</b> do canal e bacias de evolução                    |
| Regulamentação da exploração do porto (normas para arrendamento e qualificação de operadores, horário de funcionamento, etc.)         | <b>Cumprimento das normas de exploração</b> e adoção de medidas solicitadas pelas demais autoridades            |
| Condução dos processos de arrendamento e formalização dos mesmos (assinatura dos contratos)                                           | <b>Arrecadação de tarifas portuárias e aluguéis / arrendamento</b> de espaços e instalações                     |
| Fiscalização dos operadores e das operações portuárias, incluindo instauração de processos administrativos e aplicação de penalidades | Proposição de <b>zoneamento e planejamento</b>                                                                  |
| Zelo às normas de <b>defesa da concorrência</b>                                                                                       | <b>Prospecção e atração de operadores</b> para o porto                                                          |
|                                                                                                                                       | <b>Pré-qualificação</b> dos operadores portuários                                                               |
|                                                                                                                                       | <b>Fomento</b> industrial e comercial do porto                                                                  |

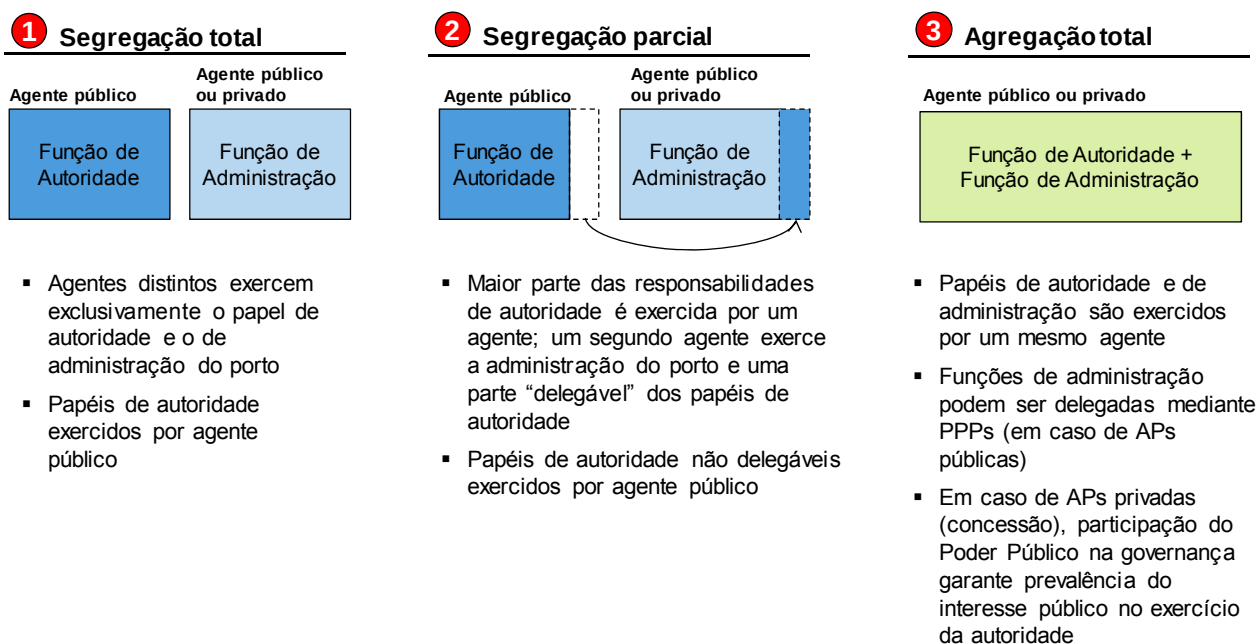
**Figura 80 – Classificação dos principais papéis e responsabilidades da gestão portuária (funções de autoridade x funções de administração)**

No Brasil, nem todas as funções de “autoridade” são, de fato, exercidas pela AP. Primeiramente a Lei dos Portos estabeleceu que AP e CAP se complementam, a partir do momento em que algumas das ações dependem de aprovação/homologação do CAP – por exemplo, no PDZ e nas tarifas portuárias.

Além disso, com a criação da ANTAQ, também foram definidas funções que dependem de sua anuência prévia (por exemplo, alteração de tarifas, aprovação de PAs, aprovações nos processos de arrendamento, etc.). Considerando-se o modelo de exploração proposto (item 3.1), que considera a coexistência de diferentes possibilidades de gestão dos portos com níveis distintos de participação privada, é fundamental definir de forma clara quais são as funções de fato atribuídas à Gestão do Porto (AP).

### 3.2.1.1 Alternativas e recomendações

Foram avaliadas três formas de organização das responsabilidades sobre a gestão portuária: a segregação total das funções de autoridade das funções de administração dos portos; a segregação de parte das funções de autoridade; ou o exercício de todas as atribuições (de autoridade e de administração) por um mesmo agente, como aponta a Figura 81.



**Figura 81 – Formas de organização das responsabilidades sobre a gestão portuária**

Analisadas as alternativas, optou-se pelo modelo intermediário, modelo 2, em que parte das funções de “autoridade” são delegadas ao agente responsável pela gestão do porto, enquanto que outras se mantêm centralizadas num agente público, no caso, a Agência Reguladora. As funções de autoridade e de administração são intrinsecamente ligadas nos portos e, assim como ocorre em inúmeros casos internacionais, não se recomenda a segregação das mesmas<sup>219</sup>.

Entretanto, avalia-se que algumas funções específicas de autoridade deveriam possuir um contrapeso em um agente público externo, especialmente pelo fato de o setor portuário brasileiro ser bastante diversificado (com portos em diferentes estágios de desenvolvimento e perfil de participação privada). Nesse contexto, o exercício das funções de autoridade de forma descentralizada poderia gerar distorções nocivas ao desenvolvimento do setor. São estas: a definição do Planejamento e Zoneamento (PDZ) dos portos e a definição dos valores das tarifas portuárias. Nestas funções, sugere-se ainda que haja aprovação prévia da ANTAQ. A atuação da agência deveria ser balizada pelo interesse público e alinhamento com os instrumentos de planejamento central (no caso dos PDZs) – desenvolvido pelo Poder Executivo. Caberá à ANTAQ ainda zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência no âmbito dos portos.

Entende-se que as demais funções de “autoridade” poderiam ser de responsabilidade em conjunto com as funções de “administração”. No caso das demais funções, seu exercício por um único agente não impede que, eventualmente, funções de administração sejam delegadas a agentes privados por meio de contratos de PPP, como se discutirá mais adiante.

É importante notar que, tendo-se em vista a consistência do modelo, essa proposta deveria ser aplicada tanto às gestões públicas dos portos quanto àquelas concedidas à iniciativa privada (que conforme discutido anteriormente preservam uma participação minoritária do Poder Público). Mesmo na hipótese de concessão da gestão portuária para agentes privados, não se enxerga que o acúmulo das funções de autoridade represente um empecilho, uma vez que mecanismos de participação do Poder Público na governança, discutidos mais adiante, deverão ser suficientes para

<sup>219</sup> Nos países analisados, dentre os maiores expoentes do setor portuário como Alemanha e Holanda, existe um único agente responsável por exercer todos os papéis da gestão portuária, incluindo aqueles com caráter de autoridade.

garantir que o interesse público prevaleça sobre o interesse privado (no que diz respeito ao exercício da autoridade). Além disso, sempre haverá a atividade de fiscalização da concessão a ser feita pela ANTAQ.

Faz-se necessária apenas uma ressalva no caso de eventual concessão de um porto de interesse nacional, hipótese que, a despeito de não ser a mais recomendada, foi admitida. Nesse único caso específico, em que o interesse público estratégico é o mais relevante, poder-se-ia avaliar medidas adicionais para garantir que os papéis de autoridade sejam exercidos visando o interesse público.

A divisão sugerida das responsabilidades sobre a gestão portuária nos portos é apresentada na Figura 82<sup>220</sup>.

| ANTAQ                                                      | Administrador do porto                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definição do zoneamento e planejamento do porto organizado | Regulamentação da exploração do porto (normas para arrendamento e qualificação de operadores, horário de funcionamento, etc.)         |
| Definição de tarifas portuárias                            | Fiscalização dos operadores e das operações portuárias, incluindo instauração de processos administrativos e aplicação de penalidades |
| Zelo às normas de defesa da concorrência                   | Zelo às normas de defesa da concorrência                                                                                              |
|                                                            | Delimitação de áreas de realização de atividades operacionais e não operacionais (fundeadouros, áreas de inspeção, alfandegamento)    |
|                                                            | Segurança física e controle de acesso ao porto                                                                                        |
|                                                            | Gerenciamento do tráfego de navios, autorizando entrada, saída e operação                                                             |
|                                                            | Organização e sinalização dos fluxos de mercadorias, veículos, unidades de cargas e de pessoas no porto                               |
|                                                            | Execução das obras de construção, reforma, ampliação e conservação das instalações                                                    |
|                                                            | Manutenção e divulgação das condições de navegabilidade do canal e bacias de evolução                                                 |
|                                                            | Cumprimento das normas de exploração e adoção de medidas solicitadas pelas demais autoridades                                         |
|                                                            | Arrecadação de tarifas portuárias e aluguéis / arrendamento de espaços e instalações                                                  |
|                                                            | Proposição de zoneamento e planejamento                                                                                               |
|                                                            | Prospecção e atração de operadores para o porto                                                                                       |
|                                                            | Condução dos processos de arrendamento e formalização dos mesmos (assinatura dos contratos)                                           |
|                                                            | Pré-qualificação dos operadores portuários                                                                                            |
|                                                            | Fomento industrial e comercial do porto                                                                                               |

#### Legenda

|                                                                                     |                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
|  | Funções de autoridade    |
|  | Funções de administração |

Figura 82 – Reestruturação da divisão dos papéis e responsabilidades sobre a gestão portuária

<sup>220</sup> Entende-se que a função de “zelo às normas de defesa da concorrência”, exigindo visões/atuações tanto local como regional ou nacional, é compartilhada pela ANTAQ e pelo administrador do porto.

Ainda no bojo da presente discussão, devem ser debatidas duas orientações em relação à administração e a operação portuária.

A primeira orientação se refere à possibilidade de o agente responsável pela administração portuária – na hipótese de concessão – realizar também a operação portuária. Note-se que tal decisão afeta visceralmente o modelo de concessão de portos, ao restringir ou não a operação no seu objeto.

A definição sobre a possibilidade de o gestor do porto (AP) também ser operador portuário deveria levar em consideração o perfil do “porto” – mais especificamente se o objeto é um porto de fato ou apenas uma Instalação Portuária.

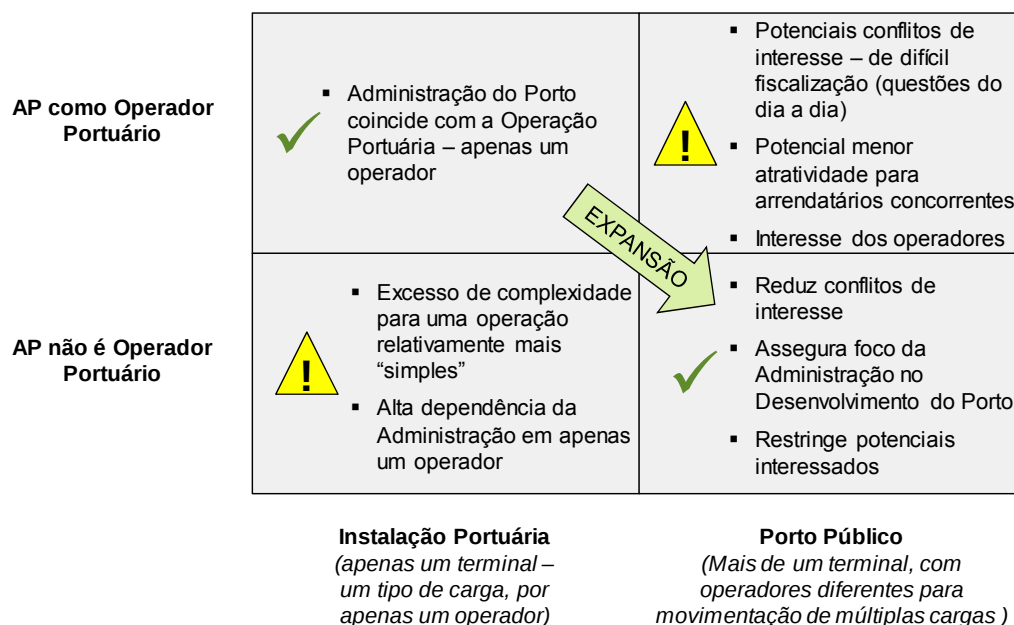
No caso de uma Instalação Portuária, onde se tem apenas um operador portuário, entende-se que as funções de gestão da instalação e de sua operação estão intrinsecamente relacionadas. Além disso, estabelecer um gestor diferente do operador apenas tende a aumentar a complexidade da operação, sem que necessariamente haja algum benefício concreto, uma vez que não há interesses a conciliar/harmonizar ou necessidade de desenvolvimento da infraestrutura comum. Dessa forma, nos casos de Instalações Portuárias, propõe-se que o operador acumule as funções de gestão.

Entretanto, nos casos de Portos (sejam existentes, novos já concebidos como portos, ou expansões de instalações portuárias, transformando-as em portos de fato) a situação é diferente. Nesse caso, existe sim uma clara necessidade de se estabelecer um gestor capaz de conciliar/harmonizar interesses dos diversos operadores, promover o desenvolvimento do porto e planejar e executar intervenções de infraestrutura comum de forma isenta. Assim, se o gestor também operar terminais no porto, competindo com outros operadores, existe conflito de interesse tanto na gestão do funcionamento do porto ( aplicação de prioridades de atracação, etc.) como na promoção do seu desenvolvimento (expansão do porto com novos arrendamentos pode ir contra seu interesse individual de expandir apenas sua operação).

Dado que os conflitos de interesse podem se materializar pelas ações da operação do dia a dia do porto (prioridades de atracações, controle de fluxos de caminhões, etc.), pode ser difícil para a Agência Reguladora fazer uma fiscalização adequada. Dessa forma, propõe-se que, no caso de portos públicos, haja segregação entre os papéis de gestão do porto e de operação portuária. Ou seja, o gestor do porto (AP), seja público ou privado, não deveria poder também ser operador portuário<sup>221</sup>.

Em linha com a discussão acima, a Figura 83 apresenta as recomendações de segregação das funções de administração e operação portuária, além de sugerir o “caminho” na transição de instalações a portos públicos.

<sup>221</sup> A única exceção a ser considerada é o caso de operação de cargas considerada importante para o desenvolvimento do porto em que claramente não haja interesse de operadores privados; nesse caso, o gestor do porto pode conduzir a operação no sentido de fomentar/viabilizar a atração de novos operadores.



**Figura 83 - Recomendações de segregação das funções de administração e operação portuária, e transição de instalações a portos públicos**

Um segundo ponto a ser discutido é quanto à possibilidade de verticalização da gestão do porto (quando exercida por ente privado, *i.e.*, em caso de concessão) com o dono da carga ou armador, o que possibilitaria a exploração da operação logística de maneira integrada. Essa opção poderia garantir, ainda, nível mínimo de movimentação de cargas.

Essa opção, contudo, poderia permitir que a administração dificulte o acesso a armadores/donos de carga concorrentes, afetando outros mercados além do portuário e prejudicando usuários no cômputo geral. Entretanto, deve-se reconhecer que tais agentes podem vir a ser investidores importantes e viabilizadores para o setor. Dessa forma, sugere-se restringir a participação desses agentes na gestão dos portos a “investidores institucionais” – ou seja, por intermédio de limitação na participação acionária (por exemplo, 5% ou 10%) e restrição à participação e voto nos conselhos, por exemplo – ainda que tal restrição possa restringir o interesse privado na concessão.

Por fim, é importante assegurar que, independentemente do modelo selecionado para a gestão portuária, haja mecanismos que garantam acesso a operadores e donos de carga com volumes que não justifiquem um arrendamento específico. Isso pode ser feito por meio de estímulos aos arrendatários para a movimentação de cargas de terceiros e também pela exigência de que todos os portos públicos reservem um terminal (incluindo pelo menos um berço) não especializado para uso público (não arrendado), facilitando o acesso de qualquer usuário que demande serviços portuários. A ideia será abordada com detalhes no item 3.2.4.1.1.

### 3.2.1.2 Implicações no marco regulatório

As atribuições de gestão portuária constam atualmente na Lei dos Portos. A fim de deixar essas funções mais claras, a implantação da proposta discutida exigiria modificações em todo o Capítulo IV, excetuada a sua Seção III.

Ademais, seria necessário fazer inclusões na Lei 10.233/2001, que dispõe sobre as competências da ANTAQ. Basicamente, seria preciso incluir a competência para aprovar o plano de

desenvolvimento e zoneamento portuário elaborado pela AP<sup>222</sup>. As tarifas já devem ser aprovadas pela ANTAQ (art. 27, VII). De igual modo, o zelo pela defesa da concorrência já está previsto no art. 20, II, “b”, do mesmo diploma legal.

### 3.2.2 Governança das Autoridades Portuárias

Diversos entraves relacionados à governança das APs foram identificados na Fase de Diagnóstico. Alguns desses merecem destaque e uma breve recapitulação:

- Existência de imprecisões e superposições nas atribuições dos órgãos do sistema de governança: por exemplo, há superposições entre as funções do Conselho de Administração (CONSAD) e do CAP, e deste último com a própria ANTAQ;
- Papéis e responsabilidades do CAP não são claramente definidos ou consolidados (papel consultivo versus deliberativo);
- Atuação direta do Poder Executivo em relação à gestão das APs, ao largo da estrutura de governança;
- Desbalanceamento na representatividade de alguns agentes com interesses no porto (*stakeholders*) nos conselhos;
- Composição inadequada e falta de profissionalização dos conselhos;
- Descontinuidade de gestão nas diretorias das APs;
- Excesso de demandas externas na gestão das APs: como, por exemplo, por parte do CAP, ANTAQ, SEP, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), entre outros.

Buscou-se então formular alternativas que pudessem solucionar os problemas mais críticos mencionados.

Conforme apresentado no diagnóstico, a fim de se traçar um paralelo entre o setor no Brasil e em outros países e buscar o aprendizado de casos de sucesso, foi necessário inicialmente entender algumas das características principais das estruturas de governança e das formas de indicação dos membros de conselhos em portos de outros países. Conforme mostra a Tabela 20, foram avaliadas estruturas de governança de diferentes portos em dez países: Alemanha, Bélgica, Cingapura, Estados Unidos, Índia, Holanda, França, Hong Kong, Reino Unido e Nova Zelândia (sendo que vários possuem modelos de exploração dos portos bastante distintos).

Tabela 20 – Estruturas de governança de portos internacionais

| País                                                                                            | Características da Estrutura de Governança                                                                                                                                                                                                                                         | Formas de Indicação dos Membros do Conselho de Administração (ou similar)                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>Alemanha | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ APs ligadas aos governos municipais (Portos de Hamburgo e Bremen/Bremerhaven) possuem um “conselho supervisor” com representantes do governo, de funcionários e de empresas;</li> <li>▪ Possuem também um conselho consultivo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pré-definidos conforme o cargo que ocupam na administração central, regional ou em associações;</li> <li>▪ Alguns conselhos possuem especialistas indicados pelo Governo.</li> </ul> |

<sup>222</sup> Atualmente a ANTAQ aprova o Programa de Arrendamentos (PA) que, dentre outros dispositivos, elenca as instalações a serem arrendadas naquele porto, em linha com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ). Futuramente recomenda-se que a ANTAQ aprove apenas o PDZ ou instrumento similar, sendo desnecessária a formulação de um PA.

| País                                                                                                 | Características da Estrutura de Governança                                                                                                                                                                                                                                                                         | Formas de Indicação dos Membros do Conselho de Administração (ou similar)                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>Bélgica         | <ul style="list-style-type: none"> <li>APs possuem conselhos de gestão com membros do governo, partidos políticos e iniciativa privada (em Antuérpia, são atualmente 17 membros);</li> <li>No conselho há um comissário do governo de Flandres, com poder de veto.</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pré-definidos conforme o cargo que ocupam na administração ou em associações, além de indicados dos partidos políticos;</li> <li>Alguns conselhos possuem especialistas indicados pelo Governo.</li> </ul>      |
| <br>Cingapura       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Conselho formado por membros do governo (diversas áreas) e membros da iniciativa privada.</li> </ul>                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Membros indicados pelo governo de Cingapura (Ministro dos Transportes).</li> </ul>                                                                                                                              |
| <br>Estados Unidos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Há diversas estruturas de governança, pois os Estados gozam de grande autonomia;</li> <li>Em geral há conselhos formados por membros da comunidade local, políticos ou representantes da iniciativa privada.</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Governos estadual ou municipal indicam membros do comitê no caso das APs estaduais e municipais;</li> <li>Há APs bi-estaduais, como NY &amp; NJ Port Authority, com membros indicados pelos Estados.</li> </ul> |
| <br>Índia           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Board of trustees, com diversos membros do setor público e privado (representantes de classe), responsáveis pela gestão integral do porto.</li> </ul>                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Membros indicados pelo governo e representantes de classe.</li> </ul>                                                                                                                                           |
| <br>Holanda        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Em Roterdã há um “Conselho Supervisor” com 5 a 7 membros da iniciativa privada;</li> <li>Em outros portos holandeses pode haver variações. Em portos menores, por exemplo, um conselho com representação local e federal faz a gestão do porto.</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Em Roterdã, os membros são indicados pelo governo, com base em uma série de requisitos mínimos necessários em termos de perfil.</li> </ul>                                                                      |
| <br>França        | <ul style="list-style-type: none"> <li>As APs dos Grand Ports Maritimes (GPM), os portos mais relevantes, possuem um “conselho de supervisão” com representantes do governo (central e local), associações e funcionários (total de 17);</li> <li>Há ainda um conselho consultivo com membros diversos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Conselheiros pré-definidos conforme o cargo que ocupam na administração regional ou em associações;</li> <li>Alguns conselhos possuem especialistas indicados pelo Governo.</li> </ul>                          |
| <br>Hong Kong     | <ul style="list-style-type: none"> <li>A AP não possui um conselho; no entanto, as políticas nacionais são desenvolvidas no conselho nacional de logística.</li> </ul>                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pré-definidos conforme o cargo que ocupam na administração pública ou em associações;</li> <li>Possui também membros indicados pelo governo.</li> </ul>                                                         |
| <br>Reino Unido   | <ul style="list-style-type: none"> <li>A AP é, em geral, uma empresa privada que presta atividade econômica e possui um conselho com membros da iniciativa privada (há também portos municipais e trust ports, com membros privados).</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Portos privados – Conselho indicado pelos acionistas das empresas.</li> </ul>                                                                                                                                   |
| <br>Nova Zelândia | <ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas públicas administram e operam os portos e possuem um conselho de administração conforme sua estrutura societária.</li> </ul>                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Conselho indicado pelos acionistas (a maioria das APs pertence a fundos de investimentos municipais, que indicam os membros).</li> </ul>                                                                        |

De forma geral, observa-se que o Conselho de Administração (ou equivalente) é o principal órgão de governança desses portos. Em alguns países, como na França e na Alemanha, há um Conselho de Supervisão (equivalente ao Conselho de Administração) e ainda um Conselho Consultivo.

### 3.2.2.1 Alternativas e Recomendações

#### Conselho de autoridade portuária (CAP)

O primeiro ponto tratado na dimensão de governança é o papel do CAP. Sua constituição deu-se a partir da Lei dos Portos (1993), sendo que naquela época não havia ainda a ANTAQ, criada somente em 2001. Dessa forma, o CAP foi concebido de modo a assumir parte das responsabilidades de “autoridade” do porto e exercer um papel de fiscalização da AP. Entretanto, com a criação da ANTAQ, diversas mudanças no funcionamento do porto foram implementadas, sem que tenha havido uma adequação do papel do CAP. Com isso em mente, foram discutidas três alternativas de diretrizes para solucionar os problemas atrelados ao funcionamento do CAP (Figura 84).

| Alternativas                                                     | Avaliação                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1<br>Manutenção do CAP ajustando problemas de representatividade | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Baixa necessidade de alterações no modelo vigente</li> <li>+ Eliminação de potenciais conflitos nos blocos do operadores e dos usuários</li> <li>- Não resolve conflitos e sobreposições de funções</li> </ul>                                       |
| 2<br>Manutenção do CAP como conselho consultivo (CCAP)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Melhoria na representatividade de classes</li> <li>+ Maior foco em sugestões relevantes para o porto (funções deliberativas deixam de existir)</li> <li>- Eventual resistência de parte da comunidade portuária</li> </ul>                           |
| 3<br>Extinção do CAP                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Eliminação de dúvidas quanto à funcionalidade e papel do órgão</li> <li>+ Simplificação da estrutura dos portos</li> <li>- Elevada possibilidade de reações e resistência</li> <li>- Algumas funções do CAP podem deixar de ser exercidas</li> </ul> |

Figura 84 - Alternativas de diretrizes para o CAP

A primeira alternativa propõe a manutenção do CAP com ajustes, principalmente em relação à representatividade dos diferentes agentes, como se ilustra a seguir:

- Ajustar a representatividade da AP – a AP deveria ter sua representatividade ampliada no CAP. Para que isso aconteça, uma possível solução seria a AP deixar de fazer parte do bloco dos operadores portuários, que também inclui representantes dos armadores, titulares de instalações portuárias privadas e operadores portuários – ou seja, resolver a situação atual em que “prestadores de serviço do porto” (AP) e “clientes” do porto (por exemplo, operadores portuários), potencialmente com interesses conflitantes, estejam representados pelo mesmo bloco;
- Retirar armadores do bloco dos operadores, colocando-os no bloco de usuários – armadores deixariam de fazer parte do bloco dos operadores e passariam a ter um assento no bloco de usuários, juntamente a exportadores e importadores, proprietários e consignatários de mercadorias e terminais retroportuários – também no sentido de compreender que, na atualidade, os armadores passam a ter um papel de “cliente” dos operadores portuários (o que fica claramente destacado por conta do relacionamento entre armadores de contêineres e operadores portuários);
- Estabelecer critérios para nomeação de representantes no CAP – representantes do CAP deveriam atender a requisitos mínimos em termos de perfil para poderem ser nomeados para o

conselho. Exemplos de requisitos incluem formação, experiência mínima, vínculo com o setor, etc.

A Alternativa 1 também busca tornar as funções do CAP mais objetivas e claras, eliminando possíveis dúvidas quando as suas atribuições – em especial definindo em quais questões a posição do CAP é deliberativa e em quais é consultiva.

Dentre as alternativas propostas, esta é a que gera a menor necessidade de alterações no modelo vigente, requerendo uma fase de transição pouco complexa, na qual as atribuições do CAP seriam esclarecidas. O ajuste de representatividade no CAP também contribui para eliminar potenciais conflitos, principalmente nos blocos dos operadores e dos usuários. Ainda, critérios mais objetivos para a nomeação de conselheiros deverão contribuir para uma maior profissionalização do conselho.

Por outro lado, essa alternativa não resolve alguns dos conflitos existentes como aqueles entre o CAP e a AP e entre o CAP e a ANTAQ, já que o CAP continuaria exercendo funções sobrepostas (por exemplo, relacionadas à aprovação de tarifas) ou que poderiam ser de competência única desses outros órgãos. Como ponto negativo ainda, a complexidade na estrutura de governança também é mantida, já que o CAP e o CONSAD confundem-se em alguns aspectos como principal órgão de governança da AP.

A segunda alternativa consiste em tornar o CAP um órgão consultivo, o qual deveria ser necessariamente consultado pela AP pelo menos sobre temas específicos (em especial aquelas que *a posteriori* serão submetidas à Agência Reguladora), porém, sem que a AP fosse obrigada a seguir suas recomendações. Propõe-se, inclusive, uma alteração da nomenclatura de CAP para CCAP (Conselho Consultivo para a Autoridade Portuária), de forma a estabelecer o seu papel. Essa alternativa, entretanto, não visa limitar a representatividade dos agentes com interesses no porto (*stakeholders*), uma vez que continuarão a ser ouvidos e tendo suas posições consideradas pela AP e ANTAQ. Ela visa apenas facilitar e agilizar o processo decisório, além de fortalecer a responsabilização dos gestores dos portos pelo seu resultado e desenvolvimento (*accountability*).

Sendo assim, funções deliberativas atualmente exercidas pelo CAP caberiam aos gestores da AP, supervisionados pelo CONSAD ou mesmo órgãos externos, como a ANTAQ<sup>223</sup>. A existência do CCAP seria prevista para todos os portos públicos, sendo responsabilidade da AP prestar o apoio necessário para o seu funcionamento. Além disso, dada a sua natureza consultiva, a AP não seria membro do CCAP. Em outras palavras, a AP compareceria às reuniões, faria apresentações, dirimiria dúvidas e participaria de discussões, porém não possuiria direito a voto.

Em situações excepcionais, os membros do CCAP (por votação com maioria qualificada) poderiam decidir por sua desmobilização (temporária ou permanente).

Além disso, a composição do Conselho também seria alterada, buscando dar maior representatividade a certos agentes com interesses no porto (*stakeholders*), como ao(s) município(s) em que o porto está inserido. Passariam a fazer parte do CCAP (de forma simultânea) todos os municípios nos quais o porto esteja presente, o que permitiria maior e melhor representatividade. Entretanto, dadas as mudanças propostas de configuração da estrutura dos conselhos de administração (CONSAD), caso venham a ser implantadas, poderiam tornar a representação do Governo Federal e do Governo Estadual no CCAP facultativas, dado que suas representações foram fortalecidas nos Conselhos de Administração.

Além disso, dada a sua natureza consultiva, mesmo posições não unânimes do CCAP podem ser levadas em consideração pelas APs (registrando-se os que foram a favor e contra, assim como seus respectivos argumentos). Isso fortalece ainda mais a representatividade dos agentes com interesses

<sup>223</sup> Reitera-se que um dos principais papéis de uma Agência Reguladora é justamente harmonizar os diferentes interesses: AP, usuários, governo, trabalhadores, etc.

no porto (*stakeholders*) nas suas posições. Além disso, propõe-se que o CCAP seja necessariamente consultado *a priori* nos temas que devem ser submetidos à aprovação da ANTAQ e que suas posições (sejam unânimes ou divididas) sejam registradas e compartilhadas com a ANTAQ pela AP.

Nesta segunda alternativa, o CCAP teria uma representatividade mais ampla e com poder de voz mais bem distribuído que nos atuais CAPs, aprimorando a forma de contribuição da comunidade portuária. A retirada de atribuições deliberativas levaria o conselho a se focar em sugestões que de fato pudessem impactar o porto de forma positiva, evitando-se eventuais conflitos de interesse.

Outro ponto favorável a esta alternativa é que o CAP, na sua forma deliberativa, traria um impacto significativamente negativo numa hipótese de concessão da gestão portuária à iniciativa privada. Certamente o investidor privado enxergaria uma atratividade reduzida em um negócio que pudesse sofrer intervenções de um conselho deliberativo com múltiplos interesses representados em decisões estratégicas e operacionais, sem que haja uma responsabilização direta dos membros do atual CAP sobre o resultado de suas deliberações no desempenho/resultado do porto. O CCAP, pelo contrário, pode se tornar um interessante canal de comunicação entre o concessionário privado e a comunidade portuária.

Já em relação aos pontos negativos dessa alternativa, o principal é a eventual resistência de parte da comunidade portuária, que passaria a influenciar, mas não deliberar sobre certas decisões relativas aos rumos do porto público.

A terceira alternativa considera a extinção do CAP. Seu objetivo é essencialmente simplificar uma hoje complexa estrutura de governança existente nas APs. Além do CAP, as APs federais, constituídas no regime de sociedades de economia mista, contam com uma Assembleia de Acionistas, um CONSAD e um Conselho Fiscal (Confis) como principais órgãos de governança<sup>224</sup>.

A Alternativa 3 põe termo a uma série de dúvidas quanto à funcionalidade e o papel prático do CAP. Alguns dos seus papéis mais relevantes relacionados à fiscalização já são, ou poderiam ser, exercidos pela ANTAQ. Da adoção dessa solução incorreria, provavelmente, uma maior autonomia para os gestores do porto, obviamente fiscalizados pelo CONSAD e, externamente, pela Agência Reguladora. Eventualmente, certos agentes com interesses no porto (*stakeholders*) com assento no CAP poderiam possuir também representação no CONSAD.

Entretanto, há uma percepção de que essa alternativa compromete de forma exagerada a representação e influência dos principais agentes com interesses no porto (*stakeholders*) em decisões relevantes sobre o porto e também extinguiria um importante fórum de debate e alinhamento sobre questões de natureza cotidiana para muitos dos portos, o que poderia gerar uma elevada reação e resistência por parte de agentes do setor.

Analisados os aspectos mais relevantes e observados alguns casos de portos internacionais, optou-se por recomendar a Alternativa 2, em que o CAP é mantido, porém convertido em conselho consultivo à Autoridade Portuária (CCAP), como diretriz. Essa alternativa, de fato, assegura a representatividade dos agentes com interesses no porto (*stakeholders*), sendo que suas opiniões deverão necessariamente ser levadas em consideração em questões relevantes de gestão, entretanto, por intermédio de um processo decisório mais simples, ágil e com maior grau de responsabilização dos gestores do porto por seus resultados.

<sup>224</sup> Por imposição legal. APs constituídas como empresas públicas ou autarquias podem ter estruturas mais simples.

## Conselho de administração (CONSAD)

Outra dimensão importante que precisa ser revista e fortalecida é a atuação dos Conselhos de Administração (CONSADs) das APs. A experiência de outros países mostra que diversos portos públicos (de gestão pública) tiveram um aumento significativo de eficiência a partir do fortalecimento das estruturas de governança e de maior autonomia para os gestores do porto, com clara prestação de contas aos conselhos de supervisão, inclusive com exemplos bastante recentes – como, por exemplo, Hamburgo e Antuérpia. Sendo assim, sugere-se que também no caso brasileiro haja uma importante revisão da representatividade e atuação dos CONSADs. Avaliaram-se duas possíveis opções, explicitadas na Figura 85.

| Alternativas                                                            | Avaliação                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b><br><b>Manutenção do CONSAD atual, com ajustes pontuais</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Baixa necessidade de alterações no modelo vigente</li> <li>- Existência de lacunas em funções que foram retiradas do CAP</li> <li>- Falta de atuação como principal órgão de governança do porto</li> </ul>                                                         |
| <b>2</b><br><b>Reestruturação das funções e da composição do CONSAD</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Fortalecimento da atuação e da importância do órgão</li> <li>+ Eliminação de lacunas deixadas pelas modificações no CAP e melhoria na representatividade dos agentes</li> <li>- Possível dificuldade de transição e de adaptação à nova forma de atuação</li> </ul> |

Figura 85 - Alternativas de diretrizes para o CONSAD

Na primeira opção, propõe-se que o CONSAD seja mantido praticamente inalterado. O seu funcionamento, sua forma de atuação, suas atribuições e sua composição não sofreriam nenhuma modificação relevante. Desta forma, não seria necessária qualquer fase transitória, eliminando possíveis dificuldades de implementação e resistências por parte de agentes. Entretanto, há o risco de seu funcionamento pouco evoluir, eventualmente em alguns casos tendo uma atuação até “*pro-forma*”.

A segunda alternativa sugere que haja uma reestruturação ampla do funcionamento e, principalmente, da composição do CONSAD. O Conselho passaria a exercer um papel mais importante e abrangente, tendo sua atuação fortalecida nos trâmites decisórios das autoridades portuárias. A representatividade de alguns agentes no CONSAD também seria ajustada, tornando-o principal mecanismo de intervenção dos acionistas (sejam eles públicos ou privados) na gestão do porto. É importante, ainda, que o conselho atue na defesa dos melhores interesses do porto, com visão tanto de curto quanto de longo prazo.

Por outro lado, entende-se que esta alternativa exigiria um aprendizado por parte dos agentes envolvidos e, consequentemente, uma fase transitória mais complexa, mas plenamente factível.

Caso essa alternativa seja de fato implantada, o CONSAD passaria a ser o instrumento pelo qual o governo (no caso das APs Públicas) ou os investidores privados (no caso das APs concedidas) exercem sua influência e cobram os resultados sobre o corpo diretivo da AP. Adicionalmente, as funções do CONSAD deverão ser aprimoradas, visando a torná-las mais abrangentes, objetivas e claras.

Ainda, modificações na composição do CONSAD poderiam ser conduzidas visando a melhorar questões relacionadas à representatividade de determinados agentes com interesses no porto

(*stakeholders*), assim como promover freios e contrapesos (“*checks & balances*”) assegurando que os interesses de desenvolvimento do porto (de curto, médio e longo prazos) se sobressaíam a interesses específicos de determinados agentes para resultados somente de curto prazo. Os CONSADs de portos com vínculos e formas de descentralização distintas teriam algumas variações em termos de composição. A Figura 86 detalha essas diferenças.

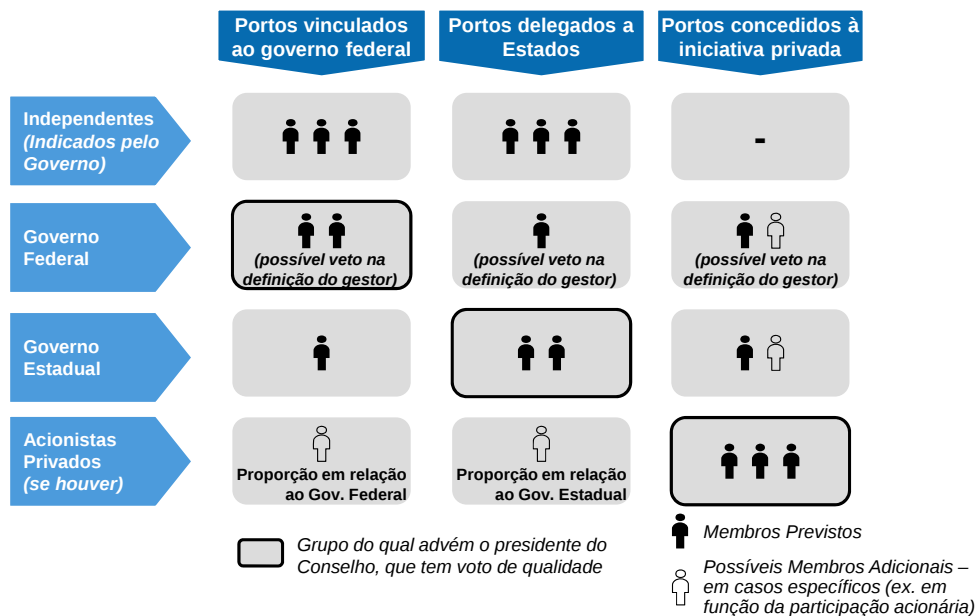


Figura 86 - Composição dos CONSADs por tipos de portos

Conforme se pode observar na figura, propõem-se neste caso quatro tipos de conselheiros para o CONSAD: independentes (executivos com experiência em gestão, indicados pelo Governo), representantes do Governo Federal, representantes do Governo Estadual e representantes dos acionistas privados (quando existirem). Independentemente do tipo, todos os conselheiros teriam um mandato fixo, sendo que os conselheiros independentes somente poderiam ser destituídos por “justa causa”, antes do final de seu mandato.

Ponderando os prós e contras das duas opções e analisando-se os casos internacionais, em que o CONSAD é o principal (e muitas vezes único) elemento na estrutura de governança da autoridade portuária, recomenda-se a Alternativa 2.

Caso implantada essa alternativa, a principal modificação na composição deste conselho refere-se à introdução dos membros independentes. Esses membros participariam dos conselhos de portos vinculados ao Governo Federal e a governos estaduais ou municipais e seriam sempre indicados pelo Governo Federal, no caso de portos federais, e pelo Governo Estadual ou Municipal no caso de portos delegados. Os conselheiros independentes teriam mandato definido e perfil mínimo exigido para ocuparem o cargo, devendo ser pessoas com reconhecida capacidade de gestão, não necessariamente provenientes do setor portuário; e, também, que não tenham conflitos de interesse com a operação do porto (ou seja, que não tenham cargos de operadores portuários ou armadores, por exemplo).

O principal objetivo da introdução desses novos membros é que eles coletivamente possam fazer um contraponto nas decisões, aportando uma visão externa e independente de razões próprias na defesa dos interesses do porto. A experiência passada dos portos europeus mostra que, em diversos casos, as orientações dos agentes públicos buscavam atender a interesses de curto prazo, que não necessariamente se traduziam nas melhores soluções para o desenvolvimento do porto no

longo prazo. Além disso, havia grande pressão política por indicações de gestores e tomada de algumas decisões específicas. Sendo assim, a introdução de conselheiros independentes se mostrou eficaz, pois permitiu não só assegurar um contraponto às decisões não alinhadas ao interesse do porto, mas também reduzir a pressão política sobre o próprio governo acerca dos portos.

No modelo proposto, haveria também um maior balanceamento na representatividade de diferentes esferas do Poder Executivo no CONSAD. Essa alteração busca assegurar representatividade mínima do Governo Federal nos portos (em especial considerando que, segundo a Constituição Federal, compete à União a responsabilidade de explorar portos). Além disso, dado que os portos têm uma influência relevante no desenvolvimento dos estados, sugere-se uma participação mínima de representantes do Governo Estadual nos conselhos.

Assim, nos portos federais, um representante local (do Governo do estado) teria um assento no conselho. Por outro lado, nos portos delegados, o Governo Federal necessariamente contaria com um representante nele. Além disso, dada a nova proposta de composição dos conselhos, nos quais, independente do modelo, o Governo Federal tem representação minoritária, e que a gestão do porto reconhecidamente tem um papel de assegurar a prestação de serviço público, pode-se considerar que o representante do Governo Federal venha a ter o poder de veto na nomeação do principal gestor do porto, caso isso seja considerado um mecanismo útil pelo Governo Federal.

No sentido de manter a representação pública, mesmo no caso de o porto ser concedido à iniciativa privada (de acordo com a discussão do modelo de exploração, por meio de concessão com participação minoritária pública), os Governos Federal e Estadual teriam um representante cada. Evidentemente, o número de representantes do Poder Público poderia ser aumentado em função da sua participação acionária (de forma a se buscar proporcionalidade adequada entre participação acionária e representatividade na governança).

A estrutura proposta não contempla a manutenção de representantes diretos das classes trabalhadoras e empresariais, atualmente com representação no CONSAD. Isso visa reduzir (ou mesmo eliminar) potenciais conflitos de interesse associados à participação desses agentes nas decisões do porto. Por outro lado, suas representatividades seriam mantidas, por meio dos assentos que possuiriam no CCAP.

Por fim, os estatutos das APs estabeleceriam que os representantes dos acionistas privados somente teriam assento no CONSAD, em especial em sociedades de economia mista, caso possuíssem uma participação societária mínima a ser estabelecida (por exemplo, 5% ou 10%) – buscando evitar a situação atual, em que acionistas com participação acionária bem menor que 1% asseguram assentos nos conselhos de administração.

### 3.2.2.2 Implicações no marco regulatório

A alternativa de tornar o CAP um órgão consultivo (CCAP), caso venha a ser implementada, demandaria a alteração da Lei dos Portos, notadamente na Seção I de seu Capítulo VI (“Do Conselho de Autoridade Portuária”).

Assim, seria necessária a revisão das competências e modificação das atribuições do CAP (art. 5º § 1º; art. 9º; art. 19, VI; art. 33, § 1º, V e IX; art. 41; além da alteração da referida Seção I do capítulo VI da Lei dos Portos por completo), de forma a adequá-las ao modelo proposto. Haveria, por exemplo, a necessidade de previsão legal de que o CAP existiria em todos os portos públicos como um órgão de caráter somente consultivo, estabelecendo-se as matérias em que poderia ser consultado pela AP, bem como a sua formação de constituição e membros integrantes.

Em verdade, seria necessária a reformulação legal do CAP, de forma a torná-lo o CCAP, previsto para todos os portos organizados, no entanto, com a possibilidade de ser destituído, caso as classes nele representadas decidam por não o manter, e com todas as atribuições a ele alocadas.

A reestruturação do CONSAD, por sua vez, caso venha a ser implementada, passaria pela modificação da estrutura da AP na Lei dos Portos, de forma a se estabelecer sua composição, seu funcionamento, suas atribuições e seus membros, especialmente no que tange aos tipos de portos (vinculados ao Governo Federal, delegados a Estados ou concedidos à iniciativa privada). Também haveria a previsão legal de que o conselho absorveria a responsabilidade por funções deliberativas atualmente exercidas pelo CAP.

No que se refere à recomendação de não haver representantes da classe trabalhadora no CONSAD, a Lei 12.353/2010 (Art. 2º), que determina que os estatutos das empresas públicas e sociedades de economia mista federais prevejam a participação de representante dos trabalhadores nos seus conselhos de administração, não precisará ser alterada. Isso porque esta lei é geral em relação à Lei dos Portos, que é específica. Logo, a Lei 12.353/2010 não será aplicável ao setor (art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei 4.657/1942).

Ainda, poderia ser cogitada a alteração dos atos normativos que instituem cada uma das Companhias Docas, de forma a adequá-los ao novo modelo proposto. De todo modo, a previsão geral na legislação setorial pertinente já teria o condão de revogar todas as disposições previstas em tais atos que fossem contrários ao novo modelo, adequando-os à nova regulamentação.

Note-se que a previsão geral na Lei dos Portos teria o condão de obrigar a todas as APs a se adaptarem a ela. Isso traria consistência ao modelo, impedindo que houvesse APs com estruturas diferentes.

### 3.2.3 Medidas de Eficiência na Gestão dos Portos Públicos

Neste estudo acredita-se que o exercício da administração e da autoridade portuária em Portos Públicos Nacionais deva permanecer prioritariamente sob a responsabilidade de entes públicos (empresas públicas ou sociedades de economia mista), exceto em portos de influência regional.

A condição necessária para que tal recomendação seja plenamente factível é a de aprimoramento da qualidade da gestão exercida por esses entes públicos, o que permitiria inclusive lhes dar autonomia para promover os investimentos necessários e levar os portos públicos à condição de autossustentabilidade financeira.

Este item desenvolve diversas medidas de aumento da eficiência de gestão dos portos públicos, afetando especialmente o desempenho da AP<sup>225</sup>. O que se deseja, no fim, é que se tenham empresas públicas ou sociedades de economia mista com a gestão significativamente melhor do que se tem hoje, inspiradas em modelos implantados em outros setores, como energia elétrica e petróleo & gás, em que pesem as diversas diferenças existentes nos setores envolvidos. Essas medidas somam-se às proposições de governança já mencionadas.

#### 3.2.3.1 Alternativas e recomendações

##### 3.2.3.1.1 Contratos de gestão/concessão e convênios de delegação

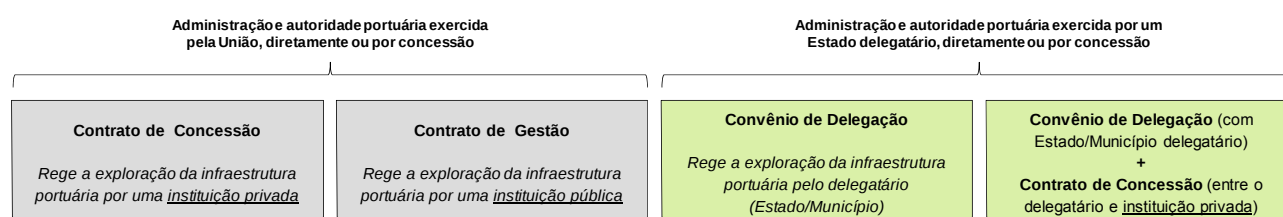
Diversos motivos levaram a um desempenho passado insatisfatório na gestão dos portos públicos. Além dos argumentos tipicamente mencionados com relação à falta de autonomia e flexibilidade gerencial, soma-se o fato de que não existe para os gestores clareza sobre os objetivos e funções das APs e tampouco indicadores de desempenho (em diferentes dimensões) e metas a serem cumpridas.

<sup>225</sup> Como visto no item 3.2.1, em portos públicos geridos por um órgão público (AP), este será responsável pelas funções de autoridade e administração portuária.

Ademais, não há consistência de modelos de APs: cada porto é gerido a sua forma e por entes diferentes, cenário que pode se agravar num contexto em que modelos distintos de exploração poderão coexistir, com variados graus de participação da iniciativa privada. A falta de consistência atinge também as delegações de portos, como se discutiu no item 2.2.1.1

Diante desse cenário, no qual: (I) existirão diferentes modelos de gestão de portos; (II) em que o funcionamento de um porto pode eventualmente impactar a operação dos demais, e (III) que portos concedidos necessariamente estarão sujeitos a um contrato de concessão que estabelecerá as expectativas do Poder Público e as metas de desempenho mínimo, propõe-se que a gestão dos portos públicos também passe a ser condicionada por contratos com os agentes responsáveis, mesmo que públicos. Nestes casos, denominados “contratos de gestão”, teriam cláusulas similares aos de concessão, visando a uma maior isonomia no sistema portuário nacional.

Essa medida valeria, caso adotada, tanto para os portos federais quanto para os portos delegados, sendo que, neste caso, o “contrato de gestão” seria formalizado pelo convênio de delegação – com a mesma estrutura e cláusulas similares aos contratos de gestão e concessão.



**Figura 87 - Contratos de concessão e de gestão, e convênios de delegação**

Os contratos de gestão e os convênios de delegação seriam assinados pela administração portuária e pelo ministério competente, cabendo à ANTAQ fiscalizá-los – isso asseguraria isonomia na fiscalização, uma vez que já é responsabilidade da ANTAQ fiscalizar os contratos de concessão.

A figura a seguir exhibe alguns dos principais pontos que devem ser esclarecidos na composição dos contratos de gestão e concessão (não exaustivo). Note-se que há similaridades com algumas cláusulas dos contratos de arrendamento. Os convênios de delegação deverão também trazer definições que delimitem o grau de flexibilidade do delegatário, de forma a preservar o interesse público e o alinhamento do sistema portuário nacional como um todo.

| NÃO EXAUSTIVO                          | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objeto do Contrato/<br>Convênio        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Essência do contrato/ convênio, refere-se à atividade a ser desempenhada pelo contratado/ delegatário, ativos transferidos, cargas a serem movimentadas, etc.</li> </ul>                                                                                                                                             |
| Prazo e Condições de<br>Prorrogação    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tempo de vigência do contrato/ convênio e possibilidade/ condições de prorrogação</li> <li>• Reversibilidade de ativos ao fim do contrato</li> <li>• No caso de concessão, o prazo deve depender do montante de investimentos necessários e do prazo esperado de retorno. Não se deve admitir prorrogação</li> </ul> |
| Obrigações de<br>Investimento          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimentos obrigatórios das partes</li> <li>• Prazos para iniciar e para finalizar as obras</li> <li>• Parâmetros físicos mínimos a ser mantidos pela AP (ex. profundidade dos acessos marítimos)</li> </ul>                                                                                                      |
| Revisão de Contratos/<br>Convênios     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Condições de revisão das cláusulas dos contratos/ convênios</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                               |
| Regulação de tarifas                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• As tarifas cobradas pelo contratado podem ser ou não reguladas</li> <li>• Convênio pode impor regulação tarifária ao delegatário</li> <li>• Período de revisão de tarifas, em conjunto com a revisão de necessidades de investimentos e de custos operacionais (por exemplo, a cada cinco anos)</li> </ul>           |
| Requisitos de<br>desempenho            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parâmetros de desempenho da gestão, contemplando metas e incentivos para sua consecução</li> <li>• Mecanismos de incentivos ao cumprimento das metas estabelecidas (em especial para os portos de gestão pública)</li> </ul>                                                                                         |
| Alinhamento com<br>planos nacionais    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrigação de alinhamento com planejamento setorial</li> <li>• Regras pré-estabelecidas e requisitos para a realização de novos arrendamentos (ex. processo licitatório, minutas de contrato, etc.)</li> </ul>                                                                                                        |
| Conformidade com<br>padrões ambientais | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrigação de estabelecimento e capacitação, por parte da AP, de área de gestão ambiental</li> <li>• Obrigação de regularidade ambiental</li> </ul>                                                                                                                                                                   |
| Penalidades                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanções e penalidades em caso de descumprimento das demais cláusulas do contrato</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                          |

**Figura 88 – Pontos que compõem os contratos de gestão e concessão e os convênios de delegação (não exaustivo)**

Por fim, cabe destacar que a aplicação de tais contratos às APs existentes, bem como a dos convênios nos moldes sugeridos aos atuais delegatários, não pode ser sumária. É necessário capacitar as APs e estruturar os estados para que possam efetivamente seguir as cláusulas e igualar ou superar as metas de desempenho a serem estabelecidas. Este tempo de capacitação pode corresponder a uma fase de transição para a consideração dos contratos e convênios. Entretanto, é importante que todos os portos, de gestão pública ou privada, tenham contratos com cláusulas similares (ainda que os valores sejam diferentes, por porto).

### 3.2.3.1.2 Outras medidas para aumento da eficiência na gestão pública

Além das reformulações da estrutura de governança e da adoção de contratos de gestão, contratos de concessão e convênios de delegação consistentes e mais bem estruturados para assegurar melhor desempenho, vislumbram-se formas adicionais de se aumentar a eficiência da gestão portuária.

Essas medidas adicionais aplicam-se, sobretudo, aos portos que não forem alvos de concessão à iniciativa privada, já que a concessão intrinsecamente proporciona flexibilidade e autonomia na gestão que, com dificuldade, é tangível às empresas públicas e sociedades de economia mista.

Separaram-se as diretrizes complementares para aumento de eficiência na gestão pública em três temas centrais: gestão de recursos humanos, gestão financeira e gestão de fornecedores e de prestadores de serviços.

Para que estas diretrizes sejam viabilizadas, é necessário que medidas legais sejam aprovadas. Consequentemente, a introdução dos mecanismos subjacentes estará sujeita a prazos mais extensos.

A Tabela 21 sintetiza as recomendações, sobre as quais se discorre em seguida.

**Tabela 21 – Medidas complementares para aumento da eficiência da gestão portuária**

| Temas                                                   | Itens | Recomendações                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gestão de Recursos Humanos</b>                       | a.1   | Normatizar requisitos mínimos de perfil exigido para os gestores                                                                    |
|                                                         | a.2   | Instituir determinação estatutária implementando sistema de avaliação de desempenho de gestores e funcionários                      |
|                                                         | a.3   | Instituir parcela variável de remuneração e definir promoções com base no desempenho (individual e coletivo)                        |
|                                                         | a.4   | Flexibilizar formas de contratação (sem afastar o concurso público) e demissão de funcionários                                      |
|                                                         | a.5   | Definir claramente plano de salários e cargos                                                                                       |
|                                                         | a.6   | Capacitar gestores e funcionários com treinamentos frequentes e específicos                                                         |
| <b>Gestão Financeira</b>                                | b.1   | Estabelecer mecanismos que garantam maior autonomia e independência às autoridades portuárias                                       |
|                                                         | b.2   | Melhorar fluxo de receitas: fortalecer postura comercial                                                                            |
|                                                         | b.3   | Reduzir custos e despesas: realizar alocação através de centros de custos, promover estudos de <i>benchmark</i> e estabelecer metas |
|                                                         | b.4   | Padronizar estrutura e definir corretamente os valores das tarifas portuárias                                                       |
| <b>Gestão de Fornecedores e Prestadores de Serviços</b> | c.1   | Instituir procedimento licitatório simplificado para contratações de obras, serviços e compras de bens                              |

### Gestão de recursos humanos

A melhoria na gestão de recursos humanos passa primeiramente por aperfeiçoar a qualidade do corpo gestor do porto. Dessa forma, propõe-se a adoção e normatização de requisitos mínimos de perfil profissional para os gestores. Seriam especificados, entre outros, a qualificação técnica e a experiência prévia mínimas que o indicado ao cargo deveria possuir.

Outras proposições relacionadas à gestão de recursos humanos envolvem um aspecto cultural a ser mudado. Alterações neste setor podem envolver um prolongado período de tempo e esforços elevados. Neste contexto, um dos pontos-chaves para a melhoria da eficiência de gestão portuária está relacionado ao fortalecimento da cultura meritocrática, em que todos se responsabilizam pelo desempenho da companhia, seja ele satisfatório ou não, e são recompensados de acordo.

Sugere-se que seja instituída uma determinação estatutária para implementar um sistema eficaz de avaliação de desempenho dos gestores e funcionários. Esse sistema serviria de base para determinar ações de premiação a serem tomadas nos casos de alto desempenho e corretivas nas situações de desempenho insatisfatório. Em outras palavras, vinculadas ao sistema de avaliação de desempenho, seriam definidas metas individuais e coletivas (relacionadas àquelas estabelecidas nos contratos de gestão e convênios de delegação) em diferentes níveis a serem perseguidas.

Funcionários teriam uma parcela variável de sua remuneração atrelada a seu desempenho, podendo receber uma maior ou menor remuneração em um determinado período de tempo (participação nos lucros). Promoções de cargos e níveis também estarão vinculadas ao desempenho do funcionário, e não a itens como tempo de empresa, que podem não refletir o real valor gerado por ele à companhia.

Para que a cultura meritocrática possa ser instituída com sucesso, dever-se-ia buscar uma maneira de flexibilizar as formas de contratação e demissão de funcionários. Assim, poderia ser prevista maior autonomia em relação ao Dest tanto nestes processos como na aprovação de planos de cargos e salários.

Por outro lado, medidas formais também precisariam ser implementadas para facilitar a demissão de funcionários cujo desempenho, com frequência, não é satisfatório. Além dos já utilizados planos de desligamento incentivado, autoridades portuárias deveriam ainda buscar variadas formas de readequação nos seus quadros de colaboradores, utilizando, por exemplo, processos formais e transparentes na avaliação de performance. Desta forma, o pensamento de estabilidade desvinculada ao desempenho seria eliminado.

Com o objetivo de se incentivar e reter talentos, níveis de remuneração salarial e planos de cargos deveriam ser revistos e redefinidos de forma clara. Propõe-se a realização de uma pesquisa de mercado (preferencialmente por meio de firma especializada) em outras empresas comparáveis e em empresas privadas do setor portuário (por exemplo, operadores de terminais) para se avaliar níveis salariais nos diferentes cargos e em localidades diversas. Os resultados obtidos serviriam como parâmetro para uma eventual equiparação ou, pelo menos, elevação nos níveis salariais dos funcionários. Com maiores níveis de remuneração, as APs conseguiriam atrair profissionais mais qualificados e poderiam, inclusive, operar com quadros mais enxutos. Além disso, a já mencionada parcela variável, a ser introduzida na remuneração, levaria a um maior comprometimento dos funcionários com a geração de resultados.

Cargos, níveis associados e capacitações requeridas deveriam ser estabelecidos de forma bastante clara e transparente. Todos os funcionários do quadro devem ser informados sobre o grau de desempenho desejado para a progressão de níveis e cargos.

Por fim, outro pilar a ser fortalecido na gestão de recursos humanos é o da capacitação técnica. Sugere-se que cursos focados em gestão sejam ministrados (sob coordenação do ministério competente) para os funcionários que ocupam cargos de chefia de diferentes níveis nas APs. Os temas a serem abordados incluem planejamento estratégico, finanças, contabilidade, gestão de recursos humanos, entre outros<sup>226</sup>.

<sup>226</sup> Note-se que tal iniciativa não seria plena novidade. No passado, foram ministrados cursos focados em gestão portuária nos Centros de Ensino Portuários (CEP), os quais foram descontinuados com a extinção da Portobrás em 1990.

Para os demais funcionários, recomenda-se a promoção de treinamentos contemplando o rol de competências necessárias em suas funções específicas. Para tal, deverão ser provisionados recursos suficientes para promover cursos de alta qualidade. Os mesmos poderão ser coordenados pelo ministério competente, garantindo capacitação uniforme e economias de escala (produzindo um único material, por exemplo).

### Gestão financeira

Com relação à gestão financeira, deveriam ser estabelecidos mecanismos que permitissem uma maior autonomia e independência às APs, agilizando processos e aprovações por parte de outros órgãos.

Adicionalmente, observa-se espaço para uma simplificação no processo de aprovação de orçamento, visto como complexo por diversos agentes do setor, e que impõe dificuldades à realização de investimentos com recursos públicos (seja via realização direta do ministério competente, como no caso do Plano Nacional de Dragagem – PND atual, ou via Participação da União no Capital – PUC).

Há também possibilidade que as APs melhorem seus fluxos de caixa por meio de uma gestão financeira mais eficiente. Do lado das receitas, sugere-se que estas entidades fortaleçam suas posturas comerciais, atuando junto a operadores, armadores e importadores/exportadores, por meio de uma diretoria comercial com posicionamento ativo.

Do lado de custos e despesas, sugere-se que as APs passem a alocar seus custos e despesas conforme metodologia de centros de custos, nos casos em que isso não é feito<sup>227</sup>. Além disso, pode ser instituído no planejamento financeiro um controle mais rígido de custos e despesas, com análise de *benchmarks* setoriais e estabelecimento de metas específicas.

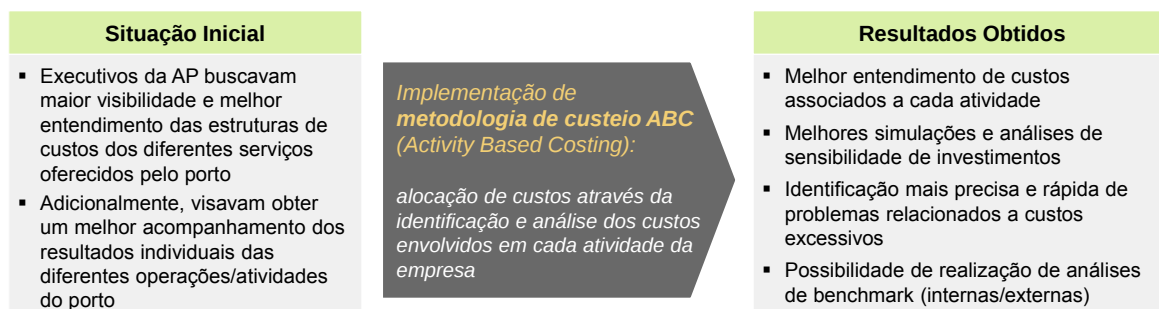
Ainda, as tabelas tarifárias vigentes que estejam desatualizadas devem ser revistas de acordo com as necessidades atuais, preservando a sustentabilidade, a modicidade tarifária e a competitividade dos portos<sup>228</sup>.

Neste sentido, a medida supramencionada de alocar custos e despesas conforme metodologia de centros de custos, e instituir um planejamento mais rígido de custos e despesas, são condições *sine qua non*.

A experiência internacional mostra também essa necessidade. No Porto de Antuérpia, por exemplo, houve um esforço de aplicação da metodologia de custeio ABC na autoridade portuária, o que resultou num melhor entendimento dos custos de fato incorridos e uma maior orientação dos valores para a realização de investimentos (Figura 89).

<sup>227</sup> Seguindo diretrizes estipuladas no Decreto 6.620/2008.

<sup>228</sup> As tarifas são necessárias para que as administrações portuárias invistam e mantenham a infraestrutura de uso comum (canal de acesso, quebra mar, vias de acesso, etc.) e, eventualmente, da infraestrutura de uso próprio em terminais arrendados (conforme contratos) e não arrendados.



**Figura 89 - Aplicação do método de custeio ABC no porto de Antuérpia**

É também importante aprimorar e padronizar as tabelas portuárias, que hoje diferem significativamente de porto para porto, o que dificulta comparações e o controle regulatório sobre os valores cobrados. Com base numa nova estrutura equalizada, cada AP deveria adequar os valores à sua realidade, justificando-os com base nos custos associados (além de eventuais necessidades de investimento).

Em relação ao hoje complexo processo de aprovação das tarifas (devido a interferências do CAP, Seae e ANTAQ), a já proposta transformação do CAP em CCAP – consultivo – tende a mitigar significativamente o problema. A Seae, que hoje atua de forma mínima e não atrasa o processo, também poderia delegar sua responsabilidade neste caso à ANTAQ.

Esta simplificação permite que se recomende também que haja períodos fixos de revisão das tabelas tarifárias, que podem seguir a mesma frequência das revisões dos PDZs, já que também se baseiam em previsões de fluxos de cargas e navios nos portos, entre outros fatores.

Ainda em relação à gestão financeira, deve-se estruturar uma forma adequada de saneamento dos elevados passivos existentes nas APs. O item 3.2.3.2 tratará do tema de forma mais detalhada.

### Gestão de fornecedores e prestadores de serviços

Finalmente, o último tema a ser abordado para melhoria de eficiência de gestão nas APs é a gestão de fornecedores e de prestadores de serviços. Neste tema, buscam-se possíveis melhorias na formatação atual do processo licitatório ao qual a gestão pública está sujeita, sem comprometer a lisura e a isonomia destes processos, em respeito à Constituição Federal.

Propõe-se assim a criação, por lei, de um procedimento licitatório simplificado para contratações de obras, serviços e compras de bens, menos moroso que o atual. A experiência com a Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) e com a Lei 12.462/2011 (institui o Regime Diferenciado de Contratações - RDC, para agilizar o desenvolvimento de obras de suporte à Copa do Mundo 2014 e às Olimpíadas 2016) pode inspirar algumas dessas medidas – como, por exemplo, a inversão de fases<sup>229</sup>. Ademais, seria possível propor a redução dos prazos de publicidade dos editais como mecanismo para simplificar o procedimento.

<sup>229</sup> Vale destacar que, no regime da Lei 8.666/1993, não é possível haver inversão de fases. Assim, a contratação de uma obra ou serviço de engenharia, por exemplo (que não podem ocorrer com base na Lei do Pregão), não pode ser realizada com inversão de fases.

### Alternativa complementar para aumentar a eficiência na administração portuária

No cenário proposto, no qual a maior parte dos portos de maior abrangência/relevância no sistema permanece sob a gestão pública, propõe-se estruturar PPPs<sup>230</sup> para a realização de grande parte das funções de administração portuária. As demais funções permanecem com a autoridade portuária, que terá maior foco e dedicação para poder exercê-las de maneira adequada.

Nesse modelo, a empresa pública ou sociedade de economia mista tem a responsabilidade por toda a gestão do porto. Entretanto, entende-se que é possível buscar aumento de eficiência e produtividade nas funções operacionais, tais como manutenção de infraestrutura e equipamentos, realização de obras e reformas, dragagem, monitoramento da posição de navios, controle de acessos, etc. Dessa forma, a própria AP poderia conduzir um processo para estabelecer uma PPP administrativa, por meio da qual essas “funções de administração” seriam executadas por um parceiro privado, em troca de uma contraprestação pública e segundo níveis de serviço previamente estabelecidos.

É importante destacar que o objeto da PPP administrativa – que, na atualidade, já pode ser realizada – deverá ser devidamente especificado no contrato. De igual modo, os riscos deverão ser objetiva e contratualmente atribuídos às partes, tal como prevê a Lei 11.079/2004. Logo, qualquer fato que afete essa atribuição de riscos pode resultar em reequilíbrio econômico-financeiro. Assim, não é qualquer tipo de “função de administração” que será atribuído ao parceiro privado, mas apenas aqueles previstos no contrato de PPP.

Ademais, não se pode esquecer que os contratos de PPP têm um limite mínimo de valor, que é de R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais), tal como prevê o art. 3º, § 4º, I, da Lei 11.079/2004. Contratos cujo valor seja menor não poderão ser celebrados no regime da PPP. Ademais, o prazo de contrato não poderá ser inferior a 5 (cinco) anos (art. 3º, § 4º, II) e o objeto da PPP não poderá versar apenas sobre: (I) fornecimento de mão de obra; (II) fornecimento e instalação de bens; (III) execução de obra (art. 3º, § 4º, III). Assim, não cabe uma PPP apenas para a prestação do serviço de limpeza no porto, ou ainda que consista na mera execução da obra de um novo terminal. É necessário que, na PPP, haja um complexo de atividades a serem executadas pelo concessionário, ainda que tais aspectos (mão de obra, fornecimento de bens e execução de obras) estejam presentes. Assim, o objeto pode ser na prestação dos serviços de limpeza, vigilância patrimonial, execução de determinadas obras (cujos parâmetros deverão estar previstos no contrato), dentre outros.

A implantação pioneira de tal modelo pode, *a priori* parecer complexa. E, de fato, é complexa, já que uma PPP envolve a previsão dos mecanismos de remuneração e garantia pública, bem como a criação de critérios de desempenho, dentre outros. Entretanto, uma vez implementada, seu modelo pode ser replicado para as outras APs, procedendo-se às devidas adaptações.

#### 3.2.3.2 Tratamento dos legados das autoridades portuárias

Entende-se que certos legados existentes no setor devem ser endereçados de forma adequada para garantir que a eficiência na gestão dos portos não seja impactada. Identificaram-se dois temas centrais que merecem tratamento específico: os passivos existentes e os atuais funcionários (pessoal) das APs.

O tratamento destes legados deve ser direcionado nos instrumentos contratuais previstos, além de convênios de delegação, se for o caso.

<sup>230</sup> Na modalidade PPP administrativa.

## Passivos

A existência de grandes passivos, em algumas APs pode comprometer a implantação de sistemas de gestão de desempenho e outras cláusulas dos contratos de gestão ou concessão a serem firmados. Conforme mostra a Figura 90, ao final de 2010, os passivos, segundo as informações registradas nos balanços contábeis das principais APs analisadas<sup>231</sup> neste estudo totalizavam R\$2,6 bilhões<sup>232</sup>.

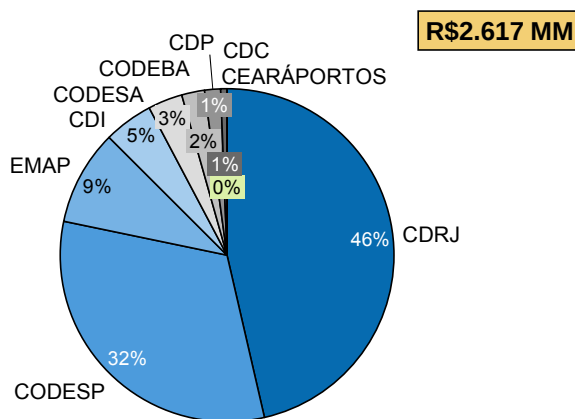


Figura 90 - Distribuição dos passivos totais por AP (excluindo receitas diferidas de arrendamentos) (2010)

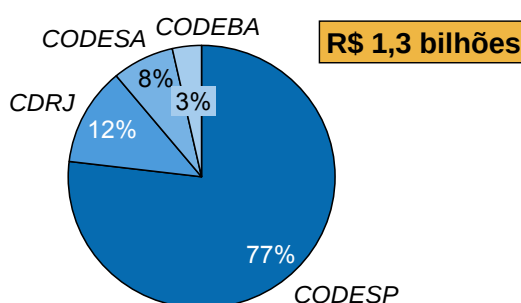
Como se pode observar, quase metade do total de passivos pertence à CDRJ e aproximadamente um terço à Codesp. Ainda, a maior parte dos passivos existentes (aproximadamente 59% do total) é de natureza trabalhista, previdenciária e fiscal, sendo que seu saneamento encontra-se entre os maiores desafios do setor na atualidade. A maior parte desses passivos tem origem relacionada à extinção da Portobrás, quando os passivos então existentes foram transferidos para as Companhias Docas, ou se associam à mudança do perfil de atuação das Companhias Docas, que passaram a gerir os portos e não mais realizar a operação portuária.

Em adição a esse total de passivos reportados, puderam ser identificados outros possíveis passivos não contabilizados nos balanços das APs. Esses potenciais passivos são, em geral, reportados nos relatórios emitidos pelos auditores independentes ao final dos demonstrativos contábeis das APs, mas também podem aparecer nas notas explicativas e surgir por alguns fatores, como, por exemplo, por divergências entre valores pleiteados por credores e reconhecidos pelas APs ou por montantes que se encontram em disputa judicial, mas que a probabilidade de ganho (ou perda) de causa é incerta.

Foram verificados alguns possíveis passivos adicionais não contabilizados nos demonstrativos de algumas das APs analisadas, em especial da CDRJ, Codesp, Codesa e Codeba. Identificou-se um total aproximado de R\$1,3 bilhão de potenciais passivos não contabilizados, conforme demonstra a Figura 91. Este estudo não incluiu uma auditoria contábil a fim de se avaliar a pertinência dos valores reportados nem o levantamento de outros potenciais passivos não registrados nos balanços patrimoniais.

<sup>231</sup> Inclui CDI, Emap, Sup. Itajaí, Appa, Cearáportos (TUP), CDRJ, SUPRG, Codeba, Codesp, APSFS, Codesa, CDP e CDC.

<sup>232</sup> Não inclui passivos referentes a receitas diferidas de arrendamentos.



**Figura 91 - Potenciais passivos adicionais não contabilizados**

Dessa forma, somando-se os passivos reportados e os eventuais passivos adicionais tem-se um montante total de cerca de R\$3,9 bilhões. Esses passivos apresentam um impacto relevante na operação das APs e, assim, poderiam ser tratados de forma a se isolar seus efeitos, permitindo maior eficiência da gestão econômico-financeira da maior parte das Companhias Docas.

Desse modo, o contrato de gestão ou de concessão poderá ou não prever que o contratado assuma os passivos do porto. Em caso positivo, o contratado poderia ainda assumi-los de forma integral ou parcial.

Adicionalmente, o convênio de delegação poderá também prever que o delegatário assuma tais passivos perante a União, ainda que o delegatário opte por repassar os encargos a um contratado (como, por exemplo, empresa pública estadual ou concessionário privado).

Outra possibilidade seria transferir os passivos existentes das APs para uma nova empresa pública, que geriria o pagamento dos mesmos. A Figura 92 apresenta as duas alternativas citadas.

| Alternativas                                                                                | Avaliação                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 Contratado/conveniente assume passivos (de forma integral ou parcial)                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Elimina necessidade de se formular solução mais estruturada</li> <li>- Redução do interesse de potenciais concessionários privados ou convenientes</li> <li>- Baixa responsabilização pelo saneamento, no caso de contratados públicos</li> </ul>                                                                  |
| 2 Transferência dos passivos para nova empresa (terceira) e criação de fundo para pagamento | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Elimina necessidade de responsabilização do contratado/conveniente pelo pagamento de obrigações, liberando recursos para as operações</li> <li>+ Abre possibilidade para financiamento externo da AP</li> <li>- Possível dificuldade legal e prática de se operacionalizar a transferência dos passivos</li> </ul> |

**Figura 92 - Alternativas de diretrizes para o tratamento dos passivos**

Na primeira alternativa, em que o contrato/convênio prevê que o contratado/conveniente assumirá os passivos (integral ou parcialmente), a principal virtude é a simplicidade da solução. Ao governo caberia arcar com os passivos não assumidos pelo contratado. Por outro lado, essa alternativa pode solucionar o problema parcialmente, ou então, criar distorções entre os portos, já que alguns poderiam ter seus passivos tratados, outros não.

Além disso, o simples fato de se repassar a responsabilidade dos passivos para um eventual concessionário privado não parece ser a de maior valor para o sistema, uma vez que, individualmente, um agente privado deverá ter menor capacidade de negociar tais passivos, o que

o fará provavelmente descontar de sua precificação seu valor integral. Em outras palavras, seria semelhante a uma alternativa em que o Governo faz frente a esses passivos imediatamente.

Na segunda alternativa, será buscada uma solução em que os passivos atualmente existentes sejam saneados (ou tenham pelo menos uma destinação) antes do estabelecimento dos contratos. Neste caso, a União transferiria os passivos das APs para uma nova empresa, na qual serão progressivamente saldados.

Um aspecto positivo desta alternativa é que não haveria pressão nos novos contratados e em seus gestores pelo pagamento de obrigações passadas, fazendo com que eles pudessem se focar no desenvolvimento futuro do porto. Assim, esta alternativa favoreceria a atração de agentes privados interessados na concessão dos portos. Ainda, os reduzidos passivos nos portos geridos pelos contratados permitiria o aumento no financiamento externo, hoje em dia restrito por conta dos balanços problemáticos. Adicionalmente, a concentração de todos os passivos nas mãos do Poder Público facilita a coordenação para o saneamento dos mesmos.

Como ponto negativo, destaca-se a possível dificuldade legal e prática de se operacionalizar a criação da nova empresa (ou identificação de uma existente para concentrar tais passivos) e a transferência dos passivos.

Avaliando prós e contras, recomenda-se a adoção da segunda alternativa.

Para evitar que os passivos sejam sanados exclusivamente com os recursos do Tesouro, pode-se eventualmente instituir, por meio de lei, um fundo de amplitude setorial para arrecadar e gerir os recursos necessários.

O fundo seria alimentado com valores de outorgas no setor. No caso de portos geridos por APs públicas, seria arrecadada uma porcentagem (3%, por exemplo) do valor obtido com os arrendamentos. No caso de portos concedidos, bem como nas permissões para terminais privados prestando serviço público (vide item 3.1.1.4), um percentual também se aplicaria sobre a oferta vencedora.

## Pessoal

Outro ponto a ser endereçado é o tratamento a ser dado aos atuais funcionários das APs. As principais APs analisadas neste estudo<sup>233</sup> empregam juntas, hoje, cerca de 8 mil empregados.

Nos casos em que as funções de administração portuária passariam a ser exercidas por parceiros privados (PPPs ou concessionários), que substituiriam com mão de obra própria parte das funções exercidas pelos atuais funcionários das APs, seria gerado um contingente que deve ser equacionado.

Vislumram-se três formas possíveis de abordagem para essa questão, ilustradas na Figura 93 com seus aspectos positivos e negativos.

<sup>233</sup> Inclui Codesp, CDRJ, Appa, CDP, Codeba, Codesa, Sup. Itajaí, Emap, CDC, APSFS, SUPRG, Codern, Cearáportos (TUP) e CDI.

| Alternativas                                                                                                                                 | Avaliação                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1<br>Novo concessionário não terá nenhuma obrigação com funcionários das APs                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Maior atração de interessados da iniciativa privada</li> <li>- Possibilidade de geração de elevado impacto social – funcionários atuais não terão empregabilidade garantida</li> </ul>                                                                      |
| 2<br>Concessionário não possui a obrigação de garantir empregabilidade a nenhum funcionário, porém, assume eventuais encargos indenizatórios | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Apesar da necessidade de arcar com encargos indenizatórios, concessionário ainda se exime da obrigação de garantir empregabilidade</li> <li>- Nível de atratividade ao privado reduzido</li> <li>- Possibilidade de ocorrerem disputas judiciais</li> </ul> |
| 3<br>Parte dos funcionários da AP será obrigatoriamente empregada pelo novo concessionário                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Impacto social reduzido – empregabilidade garantida a parte dos funcionários da AP</li> <li>- Redução de atratividade a interessados na concessão</li> <li>- Necessidade de destinação aos outros funcionários remanescentes</li> </ul>                     |

Figura 93 - Alternativas de diretrizes para a destinação dos funcionários das APs

Dados os aspectos positivos e negativos supracitados, sugere-se a terceira alternativa. Apesar da atratividade a interessados poder ser reduzida, a opção garante uma transição mais suave para o novo modelo, diminuindo o surgimento de potenciais conflitos sociais. O agente privado pode reter os funcionários alocados das APs às suas instituições por um período mínimo, e posteriormente substituí-los de forma gradativa, caso seu desempenho esteja aquém das expectativas – por exemplo, garantia de manutenção de 100% dos funcionários nos primeiros 6 meses, com redução gradual deste percentual mínimo ao longo do tempo. Recomenda-se que a implantação desta alternativa venha, inclusive, acompanhada da instituição de um plano de desligamento voluntário (e incentivado), além de uma definição clara no contrato de concessão (ou PPP) sobre os cargos específicos que terão seus funcionários mantidos e a remuneração mínima.

Finalmente, um último ponto concernente aos “legados” de um porto concedido é o tratamento aos contratos de arrendamento existentes no momento da concessão. Não se deve adotar, nestes casos, nenhuma medida específica. Os contratos ainda em vigor seriam mantidos e continuariam válidos.

### 3.2.3.3 Implicações no marco regulatório

As diversas medidas de promoção de uma maior eficiência de gestão das APs, caso se decida por implementá-las, ensejam diversas intervenções na legislação existente no setor.

### Contratos de gestão/concessão e convênios de delegação

O modelo do contrato de gestão tem como fundamento o art. 37, § 8º, da Constituição Federal, o qual prevê que:

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.

É de se notar que ainda não foi editado qualquer diploma legal a respeito da matéria. Assim, para que o modelo seja devidamente implementado, deverá ser veiculada lei, alterando a Lei dos Portos, que disponha especificamente sobre o modelo de contrato de gestão a ser celebrado tendo em vista as necessidades do setor portuário. A nova lei deverá prever requisitos claros de exploração da administração do porto e a necessidade de fixação de metas a serem cumpridas, bem como as cláusulas essenciais no contrato de gestão, aos moldes do que é feito hoje em relação aos contratos de arrendamento (art. 4º, § 4º, da Lei dos Portos).

Como mencionado acima, a princípio, os contratos de gestão seriam assinados pela AP e pelo ministério competente, tendo sua execução fiscalizada pela ANTAQ. Ressalte-se, entretanto, que, para que o órgão desempenhe tal papel, seria necessário incluir na Lei 10.233/2001 (ou na lei que disciplinar o contrato de gestão) a competência da ANTAQ para fiscalizar tais contratos e o mecanismo de interação com o ministério competente.

Em relação aos contratos de concessão, suas principais cláusulas já constam na Lei 10.233/2001 e na Lei 8.987/1995. A primeira dispõe sobre os contratos de concessão a serem celebrados pela ANTT e pela ANTAQ e a segunda traz o regime geral das concessões de serviço público. Assim, a rigor, não seria necessário alterar a Lei dos Portos. Contudo, talvez se mostre conveniente incluir normas específicas sobre a concessão de portos (exemplo: prazo máximo e vedação à prorrogação), na Lei 10.233/2001.

No que se refere aos convênios de delegação, como mencionado no item 2.2.1.1, a Lei 9.277/1996, que rege as delegações de rodovias e portos federais, deverá ser alterada. Isso porque incluir-se-á na lei que sucederá a Lei dos Portos (que é específica para o setor portuário) dispositivos referentes às delegações de portos públicos. Logo, a Lei 9.277/1996 deixará de ser aplicável ao setor<sup>234</sup>. As cláusulas fundamentais dos convênios de delegação também deverão constar na nova lei.

Deverá ainda ser incluída, na Lei 10.233/2001, a competência da ANTAQ para fiscalizar tais convênios e o mecanismo de interação com o ministério competente.

### **Outras medidas para aumento da eficiência de gestão**

Primeiramente, cabe comentar que a instituição de parceria público-privada (na modalidade concessão administrativa) para o exercício das funções de administração portuária já é possível à luz da legislação vigente (Lei 11.079/2004). De toda forma, a Lei dos Portos poderia ser modificada, passando a prever expressamente tal possibilidade, a fim de torná-la mais clara.

Em relação à série de melhorias demandadas na gestão de recursos humanos, as mesmas poderiam ser incluídas nos modelos dos contratos de gestão e de concessão, além dos convênios de delegação a serem instituídos. Estes modelos preveriam cláusulas obrigatórias e requisitos mínimos a serem observados em cada um dos instrumentos, estabelecendo, em lei, todos os aspectos necessários à melhoria de gestão das APs.

Poder-se-ia incluir na lei, ademais, eventuais modificações estatutárias das APs, implementando um sistema eficaz de avaliação de desempenho dos gestores e funcionários e formas de admissão e demissão de funcionários. Assim, conforme fossem atingidas as metas, a AP ganharia em autonomia, o que estimularia a eficiência.

Com relação à gestão financeira da AP, com a flexibilização da necessidade de autorização do DEST/MPOG para a utilização de recursos próprios da AP em investimentos, seria necessária a modificação do Decreto 7.063/2010, o qual prevê a competência destes órgãos em coordenar a

<sup>234</sup> Vale ressaltar que a Lei 9.277/1996 continuaria em vigor. Contudo, sua aplicação ficaria restrita ao setor rodoviário.

elaboração do programa de dispêndios globais e da proposta do orçamento de investimento das empresas estatais, compatibilizando-os com as metas de resultado primário fixadas, bem como acompanhar a respectiva execução orçamentária (art. 6º, I). O mesmo vale para a flexibilidade na contratação de pessoal.

Ainda, seria necessária a criação, por meio de lei, do procedimento licitatório simplificado para contratações de obras, serviços e compras de bens a serem realizadas pelas APs. Ressalte-se que nada impede essa medida, tendo em vista que a União tem competência constitucional para dispor sobre o tema (art. 22, XXVII, da Constituição).

Finalmente, a equalização das estruturas das tabelas tarifárias aplicadas nos portos públicos e terminais permissionários deve ser feita por norma infralegal, como uma resolução da ANTAQ. Tal norma poderá prever que a tarifa só será aprovada se justificada pelas previsões de demanda, receitas, custos, despesas e investimentos para um determinado horizonte (*i.e.*, de forma bastante fundamentada). Ressalte-se que a responsabilidade de aprovação da tarifa pelo CAP – assim como quaisquer funções deliberativas – será excluída, como tratado no item 3.2.2.

### **Tratamento dos legados das autoridades portuárias**

O modelo de solução dos passivos existentes – transferência, pela União, dos passivos das APs para uma nova empresa, na qual serão progressivamente saldados – também demandará a elaboração e aprovação de lei específica, autorizando a constituição da empresa estatal (VI do art. 37, XIX/CF), assim como a eventual criação de um fundo setorial que possuísse a finalidade de arrecadar os recursos necessários para o saneamento dos passivos alocados na nova empresa.

### **3.2.4 Exploração de Terminais Arrendados**

Uma das razões de existência da AP, no atual modelo de exploração portuária, é criar condições para que agentes privados realizem a operação portuária. Neste contexto, a qualidade da prestação do serviço e os processos de arrendamentos de áreas e instalações portuárias, capitaneados pelas APs, ocupam espaço central.

Assim, neste item, a participação da iniciativa privada na operação portuária será separada em duas frentes: uma sob a perspectiva de garantia da prestação de serviço público, ainda que por agentes privados, e outra sob a ótica dos processos envolvidos nos arrendamentos.

Na primeira, discutem-se medidas para que os operadores privados respeitem os princípios de prestação de serviços públicos: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação de serviços e modicidade de tarifas<sup>235</sup>.

Na segunda, discutem-se proposições para a melhoria do processo de arrendamento e lacunas e inconsistências existentes na sua normatização; a seguir apresentam-se recomendações de diretrizes para a melhoria do processo.

#### **3.2.4.1 Alternativas e recomendações**

##### **3.2.4.1.1. Atendimento aos princípios de serviço público**

Para que os princípios de serviço público se verifiquem na prática, as APs devem estabelecer regras básicas de utilização da infraestrutura sob sua responsabilidade, bem como as bases contratuais que regem a operação nas instalações portuárias, sejam elas arrendadas ou não.

<sup>235</sup> Nos termos da Lei 8.987/1995.

Não se considerou necessário, neste contexto, um rompimento completo com as práticas regulatórias vigentes no já relativamente maduro modelo de arrendamentos, mas sim um aprimoramento em alguns aspectos, e a garantia que os princípios supramencionados serão preservados.

Primeiramente, define-se que a operação portuária, embora serviço público, permanecerá sendo uma atividade prioritariamente privada, regulada por agentes públicos (AP).

Presume-se que em berços e instalações de uso público não arrendadas, o princípio da generalidade (ou universalidade) no acesso será assegurado pela AP, já que nenhum agente privado tomou posse do ativo. Numa instalação arrendada, por outro lado, o acesso de terceiros dependerá em alguma medida da vontade do arrendatário, que terá prioridade ou exclusividade no uso do ativo<sup>236</sup>.

O desafio é conciliar a eficiência com benefícios (inclusive financeiros para o órgão responsável pela administração do porto, seja público ou privado) propiciados pelo arrendamento privado para garantir a universalidade. Neste contexto, colocam-se algumas recomendações.

Primeiramente, objetiva-se assegurar o acesso de usuários com pequenos lotes de carga ou cargas sem interesse comercial de arrendatários. Para tanto, recomenda-se que todo porto público tenha ao menos um berço e uma instalação de armazenagem de uso público não arrendado, razoavelmente equipados e mantidos pela AP, assegurando a qualquer interessado (inclusive para pequenos lotes) uma instalação em condições mínimas de operacionalidade (a serem estabelecidas em norma).

Ainda que seja uma medida potencialmente ineficiente, já que estas instalações seriam, em tese, equipadas de maneira mais rudimentar que outras mais modernas, em que a velocidade e valor das cargas e dos navios justificam altos investimentos em produtividade, a medida levaria a uma melhor satisfação dos preceitos de serviço público aos quais os portos públicos devem seguir.

Adicionalmente, os contratos de arrendamento poderiam conter dispositivos que estimulassem os arrendatários a dedicar capacidade para cargas de terceiros. Foram concebidas três alternativas:

- Obrigatoriedade de disponibilização da infraestrutura arrendada, caso sua carga não preencha toda a capacidade;
- Obrigatoriedade de disponibilização da infraestrutura arrendada para movimentação de cargas de terceiros em “x%”<sup>237</sup> do volume próprio do ano anterior;
- Descontos progressivos de tarifas, conforme o aumento da proporção das cargas de terceiros na movimentação total do terminal.

<sup>236</sup> Juridicamente, por se tratar de serviço público prestado pelo arrendatário, ele não pode se negar a prestar o serviço a quem dele queira se utilizar, salvo se houver motivo justo. Pode acontecer, por exemplo, de o arrendatário estar com a capacidade lotada, havendo justificativa para não prestar o serviço naquele momento, ou somente em momento futuro, quando isso não se mostrar mais conveniente para o usuário.

<sup>237</sup> Porcentual a ser definido pelas autoridades.

Os aspectos positivos e negativos de cada opção são expostos a seguir:

| Alternativas                                                                                                                                                       | Avaliação                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 Obrigatoriedade de disponibilização da infraestrutura arrendada, caso sua carga não preencha toda a capacidade                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Obriga prestação de serviços a terceiros</li> <li>- Conceito de capacidade é interpretativo</li> <li>- Dificuldade de implantação na prática – arrendatário pode dificultar o uso da infraestrutura por terceiros</li> </ul>        |
| 2 Obrigatoriedade de disponibilização da infraestrutura arrendada para movimentação de cargas de terceiros em x% do volume próprio do ano anterior (“modelo CPBS”) | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Obriga prestação de serviços a terceiros</li> <li>- Não mensura capacidade de absorção dos volumes</li> <li>- Dificuldade de implantação na prática – arrendatário pode dificultar o uso da infraestrutura por terceiros</li> </ul> |
| 3 Descontos progressivos de tarifas conforme o aumento da proporção das cargas de terceiros na movimentação total do terminal                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Incentivo financeiro à movimentação de cargas de terceiros</li> <li>- Arrendatário pode optar por não prestar serviço a terceiros</li> </ul>                                                                                        |

**Figura 94 – Alternativas de diretrizes para garantia de prestação de serviços portuários para cargas de terceiros**

Estas opções podem ser empregadas em diferentes circunstâncias, conforme o caso, por opção da AP e segundo disposições do contrato de arrendamento.

Ventilou-se ainda a possibilidade de vedar a participação, em processos licitatórios, de armadores ou donos de carga – que poderiam em tese excluir do mercado outros armadores ou donos de carga (exceto se já existir terminal similar não arrendado a armadores ou donos de carga no porto). Foram assinalados pontos favoráveis e contrários às duas alternativas – como mostra a Figura 95.

#### Restrição de Agentes na Operação Portuária

|                | Prós                                                                                                                                                                                                                                | Contras                                                                                                                                                                                                        |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Armadores      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento de operação integrada – assegurando volumes / linhas (em especial para contêineres)</li> <li>Risco financeiro reduzido</li> <li>Aumento do número de interessados</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Restrição / dificuldades ao acesso de outros armadores</li> <li>Podem alterar rotas, eliminá-las ou deixar de operar outros terminais na região, afetando-os</li> </ul> |
| Donos de carga | <ul style="list-style-type: none"> <li>Garantia de volume de cargas</li> <li>Risco financeiro reduzido</li> <li>Aumento do número de interessados</li> </ul>                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de restrição no acesso a outros donos de carga – risco de “reserva de mercado”</li> </ul>                                                                 |

**Figura 95 - Prós e contras da restrição de agentes na operação portuária**

Ponderando prós e contras, optou-se por recomendar a liberação da participação de donos de carga nos processos licitatórios, em complementariedade a mecanismos de incentivo a movimentação de cargas de terceiros, supracitados. Já no caso dos armadores, sugere-se atribuir à AP o dever de verificar o ambiente competitivo do porto, a fim de determinar se o estabelecimento de um terminal operado por armador prejudicaria o desenvolvimento do porto ou não.

A regularidade e a continuidade, outros dois princípios de serviço público, dependem da manutenção dos ativos portuários em condições permanentes de uso e na garantia que o serviço será prestado de forma perene.

Havendo demanda e minimizando as barreiras de entrada a novos operadores, presume-se que haverá prestação de serviço de forma perene, a não ser que não haja infraestrutura adequada.

Parte dessa tarefa de manutenção cabe aos próprios operadores privados (arrendatários) e parte à AP.

Os arrendatários responsabilizam-se pelo investimento e manutenção na superestrutura e, eventualmente, na infraestrutura de uso próprio (especialmente berços) – conforme os contratos.

Já as APs devem assegurar o investimento e manutenção da infraestrutura de uso comum (canal de acesso, quebra-mar, vias de acesso, etc.) e, eventualmente, da infraestrutura de uso próprio em terminais arrendados (conforme contratos) e não arrendados.

Embora as APs não tenham sido capazes de cumprir com tais obrigações em geral, entende-se que uma série de medidas já contempladas neste item mudará esta situação, entre as quais:

- Estabelecimento de mecanismos que garantam maior autonomia e independência às APs;
- Padronização e melhoria da estrutura das tabelas tarifárias;
- Uso de metodologias de alocação de receitas, custos e despesas das APs, a fim de melhor definir as tarifas portuárias;
- Simplificação dos trâmites de aprovação das tarifas portuárias, tornando o CAP consultivo.

Outro princípio que merece orientações é o da modicidade tarifária nos serviços portuários, entendendo que este deve abranger tanto as tarifas portuárias como os preços de movimentação e armazenagem, estes muito mais relevantes que aqueles em termos de valor pago pela carga.

No que tange às tarifas, as medidas já mencionadas tendem a levar os valores a patamares adequados.

Já em relação aos preços de movimentação e armazenagem, são raros os casos no Brasil em que se estabeleceu alguma forma de regulação, sendo a prática a livre negociação entre operadores privados e usuários (armadores e donos de carga). Duas das exceções são os casos de terminais de contêineres nos portos de Salvador e Santos, como mostra a Figura 96.

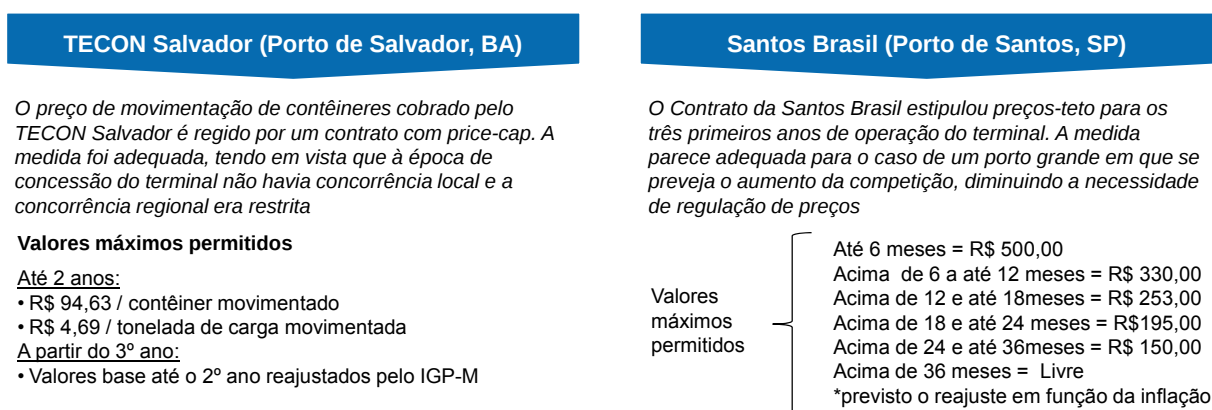


Figura 96 - Exemplos de regulação de preços por *price-cap* em terminais de contêineres no Brasil

Um mercado plenamente competitivo e com demanda e oferta equilibrados tenderá a apresentar preços moderados, além de propiciar a satisfação de outros princípios de serviço público, como cortesia no serviço e eficiência. Assim, o Poder Público – em especial a Agência Reguladora – deve se preocupar com distorções de mercado como uma excessiva concentração na mão de poucos operadores, e com a manutenção da capacidade em patamares compatíveis com a demanda (foco da atuação da AP, à luz de sua função de autoridade).

Um mecanismo para evitar excessivas concentrações de mercado é o de submeter a assinatura do contrato de arrendamento à aprovação prévia da ANTAQ, caso operadores já atuantes na mesma região de influência sejam vencedores dos certames. De fato, atualmente, a Resolução 2.240/2011 da Agência já indica que um consórcio com operador que já explore terminal no mesmo porto ou opere terminal congênere, caso vença a licitação, deve ter o empreendimento avaliado. Sugere-se manter o princípio<sup>238</sup>.

Independentemente dessa prerrogativa da ANTAQ, acrescenta-se ainda:

- Que os preços cobrados pelos operadores portuários sejam livres, deixando com que o mercado competitivo oriente preços reduzidos;
- Que se preveja mecanismos que reforcem a fiscalização econômica da ANTAQ (especialmente no nível “interportos”) e da AP (no nível “intraportos”);
- Que a AP, como responsável pelo contrato de arrendamento, estipule *price-caps* se julgar necessário;
- Que sejam definidos “pacotes básicos” de serviços de operação portuária, cujos valores seriam publicados por todos os operadores, permitindo a comparação entre diferentes prestadores e uma maior segurança aos usuários;
- Que, caso *price-caps* sejam instituídos, os *caps* sejam estabelecidos para os serviços do “pacote”. Ainda, o esquema de regulação de preços pelo *cap* poderia incluir outros dispositivos, como repasses de ganhos de produtividade aos usuários (mediante redução do *cap*), prazo de vigência (podendo durar, por exemplo, enquanto não houver competidor na região), entre outros.

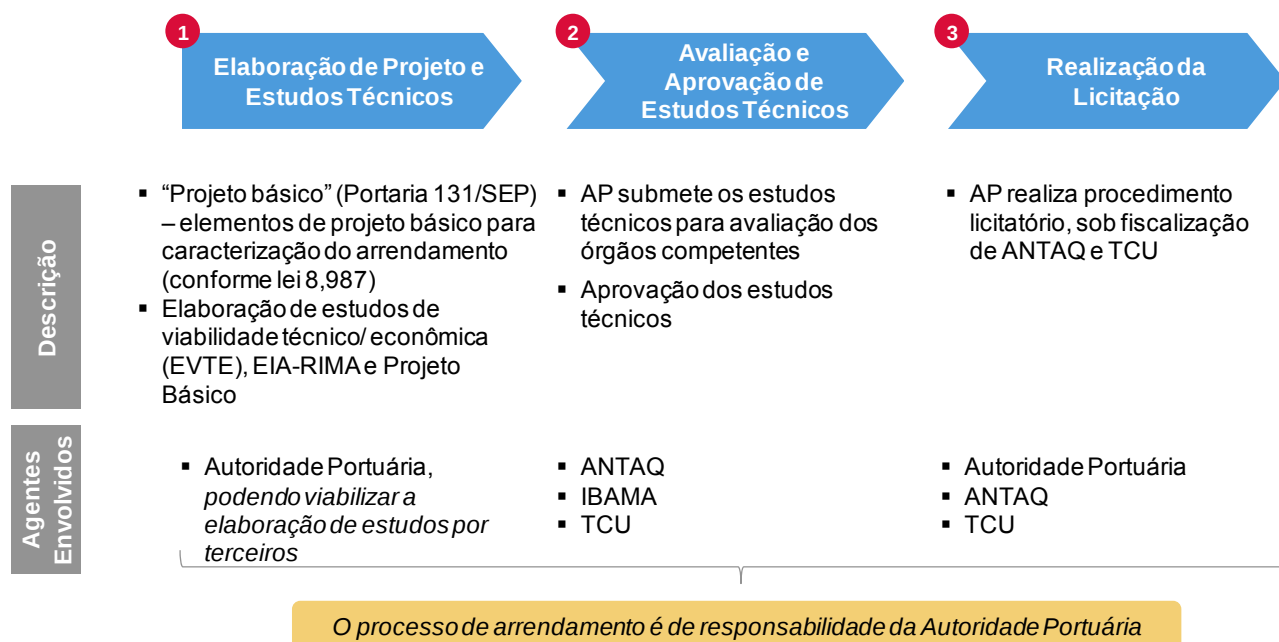
Complementando o rol de princípios de serviço público enumerados na Lei 8.987/1995, deve-se zelar pela prestação de serviços portuários com eficiência, segurança, atualidade e cortesia, qualidades que deverão ser atendidas pelos operadores seguindo requisitos contratuais, os quais deverão estar previstos na legislação/normatização do setor, tal qual ocorre hoje em dia. Caberá às APs fazer constar tais requisitos nestes contratos, e à ANTAQ, fiscalizar estas autoridades.

Cabe, por fim, ressaltar que o compromisso das APs com as condições adequadas de serviço, conforme se discutiu, desdobrar-se-á em pontos específicos, como nos contratos de gestão, convênios de delegação ou contratos de concessão, mencionados no item 3.2.3.

### 3.2.4.1.2 Processo de arrendamento à iniciativa privada

Como se viu na Fase de Diagnóstico, o processo de arrendamento de instalações portuárias à iniciativa privada pode ser dividido em três etapas principais: elaboração de projeto e estudos técnicos, avaliação e aprovação de estudos técnicos e realização da licitação, conforme apresenta a Figura 97.

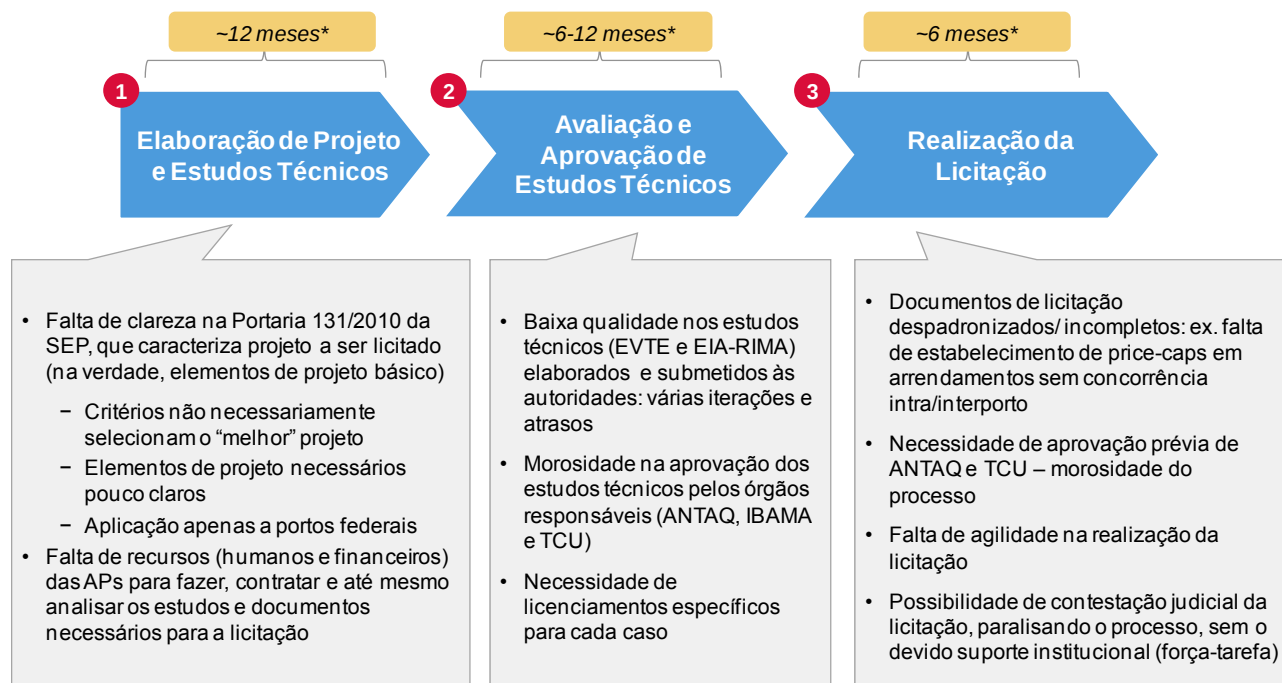
<sup>238</sup> Poderá buscar colaboração técnica da Seae/Ministério da Fazenda neste sentido.



**Figura 97 – Etapas do processo de arrendamento de instalações portuárias**

Conforme se verá a seguir, existe uma série de aspectos críticos (de origem legal, institucional, entre outros), relacionados a este processo, que afetam a sua eficiência.

Em primeiro lugar, o grande número de agentes envolvidos no processo, somado a outros problemas como a falta de clareza do marco legal e infralegal da matéria, a escassez de recursos disponíveis aos agentes e, até mesmo, ineficiências da própria iniciativa privada, tornam o processo demasiadamente longo e com riscos de paralisações. Os prazos típicos e os principais problemas associados a cada etapa do processo são apresentados na Figura 98.



**Figura 98 – Prazos típicos e problemas associados às etapas do processo de arrendamento**

Em relação aos problemas de falta de recursos das APs, baixa qualidade dos estudos técnicos produzidos por elas e submetidos às autoridades, e documentos de licitação despadronizados/incompletos, acredita-se que as medidas de eficiência de gestão destas entidades venham a melhorar a situação. Também já se endereçou questões associadas à reduzida agilidade na realização de licitações.

Em relação à falta de clareza na Portaria 131/2010, trata-se somente de aprimorá-la, uma vez reconstituído o novo marco regulatório sobre o qual ela se balizaria.

Os problemas que restam referem-se basicamente à arquitetura dos processos, além de um grau de morosidade associado a um baixo nível de responsabilização dos agentes envolvidos. Para saná-los, foram estudadas três alternativas: centralização total do processo pela ANTAQ, que precisaria ser capacitada para tanto; descentralização total do processo às APs e descentralização das autoridades portuárias, com o estabelecimento de regras balizadoras pela ANTAQ. A avaliação de cada uma das alternativas é apresentada na Figura 99.

| Alternativas                                                                                    | Avaliação                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centralizar a operacionalização arrendamentos pela ANTAQ – com maior agilidade                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+</li> <li>-</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior consistência entre os processos de arrendamento dos diferentes portos</li> <li>▪ Falta de conexão com a realidade local – AP que identifica as necessidades dos arrendamentos</li> <li>▪ Risco de concentração excessiva dos processos</li> </ul>                                |
| Flexibilizar a realização de arrendamentos, com autonomia para a AP (gestão pública ou privada) | <ul style="list-style-type: none"> <li>+</li> <li>-</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior flexibilidade para a AP (geração de receitas e movimentação de cargas)</li> <li>▪ Autonomia excessiva pode vir prejudicar consistência entre portos</li> </ul>                                                                                                                   |
| Estabelecer regras comuns e dar autonomia à AP (com fiscalização posterior)                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>+</li> <li>-</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estabelecimento de regras comuns (ex. minutas padrão de contrato e de edital pré-aprovadas), porém com certo grau de flexibilidade para a AP</li> <li>▪ Necessidade de maior capacitação / melhoria de gestão das APs – com adaptação na forma de atuação da ANTAQ e do TCU</li> </ul> |

Figura 99 – Alternativas de diretrizes para o aumento da eficiência dos processos de arrendamento

Ponderados os aspectos positivos e negativos das alternativas, sugere-se a adoção da terceira alternativa do quadro. Tal escolha é também fundamentada pela análise do modelo adotado em outros países, que apontou que em quase todos se resguarda a autonomia das APs na realização dos arrendamentos, geralmente seguindo regras pré-estabelecidas<sup>239</sup>.

Sugere-se como regra facilitadora a simplificação das exigências para que se dê início ao processo de arrendamento, no que diz respeito ao projeto básico e ao licenciamento ambiental. Como já preveem as leis 8.987/1995 e 11.079/2004, respectivamente, o processo licitatório poderia ser realizado apenas com elementos de projeto básico (em vez do projeto básico em si<sup>240</sup>) e com

<sup>239</sup> Há, inclusive, casos em que a relação AP-arrendatário é estritamente privada e flexível, entretanto, tal modelo é comum em países que classificam a prestação de serviços portuários como atividade econômica, o que não é o caso do Brasil.

<sup>240</sup> A Lei 8.666/1993 define, em seu art. 6º, IX, o projeto básico como sendo o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos

diretrizes para o licenciamento ambiental (em vez da licença prévia<sup>241</sup>), o que garantiria maior agilidade ao processo. Entende-se que neste nível não há risco de inviabilidade técnica ou ambiental do projeto, embora haja margem para oscilações nos prazos e custos das obras, além dos valores de mitigação/compensação ambiental, após a licitação.

De todo modo, os “elementos do projeto básico” consistem num documento mais simples do que o projeto básico. Em realidade, ele é apenas um termo de referência para que o futuro concessionário elabore os projetos básico e executivo. Note-se que tal documento, ainda que mais simples que o projeto básico, deverá conter os elementos necessários para a caracterização do objeto, a fim de que os licitantes tenham condições de elaborar propostas sérias, firmes e concretas. Nesse sentido é a lição de Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar (*Concessão de serviços públicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 82) que, ao tratarem do tema, escrevem o seguinte: “Bastam os elementos do projeto que possibilitem a plena caracterização da obra. Elementos de um projeto são as partes que compõem o todo. Essencial na concessão é o fornecimento daquelas partes que sejam capazes de identificar a obra a ser realizada, de forma a permitir a apresentação da proposta pelos licitantes”.

Acerca do contrato de arrendamento, seria interessante incorporar algumas experiências positivas em matéria de contratos administrativos. Em especial, vale destacar alguns aspectos constantes na Lei 11.079/2004 (Lei das PPPs), em especial, a possibilidade de haver uma repartição objetiva dos riscos (art. 4º, VI, e art. 5º, III, da Lei 11.079/2004). Assim, os contratos de arrendamento também poderiam admitir que determinados riscos, inclusive aqueles extraordinários (como, por exemplo, área econômica extraordinária, caso fortuito e força maior), sejam objeto de previsão no contrato. De igual modo, riscos de demanda poderiam ser repartidos entre autoridade portuária e arrendatário. Note-se que essa repartição dependerá sempre de cada caso concreto, devendo haver apenas a autorização legal para que isso possa ser realizado.

Ainda no que tange ao arrendamento de instalações portuárias, há também aspectos críticos a etapas posteriores à assinatura do contrato: na prorrogação de contratos e na autorização para a realização de obras nos terminais arrendados. Especificamente:

- Quanto à prorrogação de contratos:
  - Há problemas em relação aos contratos anteriores à Lei dos Portos, que não foram adaptados conforme preconiza a norma, gerando incertezas quanto à possibilidade de prorrogação;
  - A ausência de restrições de retorno financeiro em contratos firmados antes da NT17 gera incerteza quanto à manutenção das condições vigentes na assinatura dos contratos na ocasião da realização do reequilíbrio econômico financeiro (na renovação).

---

preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”. Além disso, o dispositivo prevê que o projeto básico deverá conter, dentre outros os seguintes elementos: (I) “desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza”; (II) “informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução”; (III) “orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados”.

A expressão “elementos de projeto básico” consta na Lei 8.987/1995, ao prever que o edital deverá prognosticar nas concessões de serviços públicos precedidas de obras públicas os dados relativos, “dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização”. Note-se que não há uma definição legal de “elementos do projeto básico”.

<sup>241</sup> Vale destacar que, atualmente, por força da Lei 11.079/2004, apenas as licitações para a celebração de contratos de PPP permitem que o edital possua apenas as diretrizes para o licenciamento ambiental.

- Quanto à autorização para a realização de obras nos terminais arrendados: a natureza dos bens do terminal arrendado, que são reversíveis ao Poder Público, demanda autorizações prévias que ensejam o envolvimento de diversos agentes (além da AP, por exemplo, a ANTAQ), o que, em alguns casos, leva a atrasos ou paralisações das obras.

No primeiro caso, o caráter incerto da possibilidade de renovação faz com que os agentes privados tipicamente não a precifiquem e, assim sendo, sugere-se que os futuros contratos de arrendamento não admitam a possibilidade de prorrogação dos contratos – em linha com o que se propõe para os contratos de gestão e concessão. Nessa hipótese, deve-se garantir que o prazo original do contrato seja suficiente para viabilizar o investimento (não necessariamente de 25 anos<sup>242</sup>).

Em relação aos contratos anteriores à Lei dos Portos, que já foram prorrogados uma vez e se pleiteia uma segunda prorrogação, não são tecidas recomendações, uma vez que estes casos se encontram em avaliação pelos órgãos competentes e, em virtude das mudanças ora propostas, os mesmos problemas não voltarão a acontecer em futuros contratos.

Já quanto à autorização para a realização de obras nas instalações arrendadas, a forma de atuação da ANTAQ deve sofrer alterações para que ela não mais faça parte do caminho crítico do processo, conferindo-lhe maior agilidade.

#### 3.2.4.2 Implicações no marco regulatório atual

As atuais leis e atos infralegais do setor portuário já contemplam grande parte dos dispositivos necessários para que haja prestação de serviço público “adequado” por parte dos operadores privados. É preciso, basicamente, manter esses dispositivos ao se reestruturar o arcabouço regulatório.

Além das regras associadas aos contratos de gestão (bem como os convênios e contratos de concessão), já mencionadas, devem-se prever requisitos obrigatórios e facultativos nos editais e/ou contratos de arrendamento – e para tanto modificações na Lei dos Portos serão necessárias.

Além dos aspectos já constantes na norma e associados à prestação de serviço “adequado” (objeto, prazos, requisitos de desempenho, necessidade de publicidade de preços, etc.), incluindo a prerrogativa da ANTAQ de vetar, de forma justificada, a adjudicação de um terminal ao licitante vencedor caso este já opere terminal congênere na mesma área de influência, deve-se prever a possibilidade (mas não a obrigatoriedade) de adoção de *price-cap* (inclusive com regras de aplicação a uma cesta de serviços a ser definida, repasses de ganhos de produtividade, entre outras que se julgar adequado).

Adicionalmente, as opções levantadas de incentivo e garantia de prestação de serviço portuário a cargas de terceiros devem estar previstas como possibilidade nos contratos.

Em relação às prorrogações, na prática, a AP já pode celebrar contratos sem esta possibilidade. Basta não admitir a prorrogação no contrato (a omissão implica, aqui, vedação a ela). Porém, a fim de assegurar que todas as autoridades portuárias adotem a mesma postura (isto é, impossibilidade de prorrogação), mostra-se conveniente estabelecer na lei que os prazos de vigência dos contratos de arrendamento não poderão ser objeto de prorrogação (ainda que exista arbitrariedade na fixação do prazo). Em contrapartida, podem-se admitir prazos mais longos que os atuais 25 anos (art. 28 do Decreto 6.620/2008), se necessários para assegurar o retorno ao capital investido, em um cenário de investimentos e/ou custos elevados e uma previsão de preços moderados.

<sup>242</sup> A fim de que não haja uma grande gama de prazos possíveis, sugere-se que os mesmos sejam de cinco em cinco anos.

Para a implementação de algumas das medidas associadas à melhoria do processo de arrendamento, também serão necessárias alterações na Lei dos Portos. A possibilidade de se realizar a licitação para os arrendamentos apenas com “elementos do projeto básico”, e não com o projeto básico detalhado, já é possível, por força da Lei 8.987/1995; logo, tal medida não demanda alteração legislativa. Porém, a licitação para arrendamentos com “diretrizes para o licenciamento ambiental” não se aplica aos arrendamentos, mas apenas aos contratos de parceria público-privada. Então, seria necessário inserir, na Lei dos Portos, um dispositivo permitindo a realização da licitação apenas com tais “diretrizes”.

Em relação à postura da ANTAQ quanto à autorização prévia para as obras, ela poderia ser modificada sem alteração legal. Isso porque o artigo 28, XVI, confere a ela a competência para “cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições avençadas nos contratos de concessão quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União e arrendados nos termos do inciso I do art. 4º da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993”.

Como se pode perceber, não está fixado na lei que a ANTAQ deverá autorizar previamente. Apenas que ela zelará por tais bens, o que poderia ser feito *a posteriori*. De todo modo, pode-se estabelecer na lei que tal controle não será prévio, mas posterior.

### 3.3 EFICIÊNCIA DE GESTÃO PORTUÁRIA

Melhorias no setor não dependem tão somente de mudanças no modelo de exploração e na gestão dos portos públicos, mas são intrinsecamente dependentes de alterações estruturais nos processos existentes no âmbito da operação portuária.

O item seguinte tratará sobre a gestão da mão de obra portuária, que apesar dos avanços perpetrados pela Lei dos Portos ainda possui entraves associados a um elevado contingente e uma baixa qualificação/produtividade da mão de obra avulsa. Já o item 3.3.2 tece recomendações à situação atual do serviço de praticagem, argumentando que a prestação do serviço em caráter de monopólio, sem uma regulação efetiva, pode acarretar em preços demasiadamente altos – prejudicando o comércio exterior – ou baixos – afetando a segurança do serviço no longo prazo.

O item 3.3.3 versa sobre a perda de competitividade do comércio exterior brasileiro associada a entraves nos fluxos de navios e cargas nos portos, com especial atenção a cargas containerizadas, tecendo ainda recomendações ao desenvolvimento da cabotagem. O item 3.3.4 analisa especificamente o problema atual de obstrução da zona primária nos principais terminais de contêineres.

#### 3.3.1 Mão de Obra – OGMO

O trabalho nos portos organizados pode ser exercido por dois tipos de mão de obra: trabalhadores vinculados por tempo indeterminado aos operadores (no regime CLT) ou por trabalhadores portuários avulsos (TPAs), requisitados pelos operadores em regime de turnos ocasionais.

O regime de trabalho avulso é peculiar ao setor portuário e está relacionado à variabilidade da demanda de força de trabalho ao longo da operação normal do porto, principalmente daquelas associadas aos serviços de embarque e desembarque que dependem da existência de navio atracado e aos quais está associada a necessidade de TPAs. A existência de um *pool* de trabalhadores avulsos disponíveis a todos os terminais permite, em tese, que o número total de funcionários indispensáveis ao funcionamento do porto seja menor do que se todos os terminais necessitassem dimensionar seus quadros para o atendimento de picos de demanda. Vale a pena ressaltar que esse efeito de variabilidade pode se mostrar ainda mais relevante em operadores de menor porte (em especial, naqueles que operam nos cais públicos), que podem passar vários dias

sem ter que operar um navio, o que sem a possibilidade de recorrer à mão de obra avulsa se tornaria inviável.

Com efeito, o dispositivo é comumente adotado em outros países, embora existam também contraexemplos. É o que mostra a Figura 100.

| Países COM <i>pools</i> de trabalhadores avulsos específicos no setor portuário                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Países SEM <i>pools</i> de trabalhadores avulsos específicos no setor portuário                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <ul style="list-style-type: none"> <li>Associação de operadores gerencia <i>pool</i></li> <li>Disponibilidade de MDO garantida por pagamento mínimo, financiado por taxa cobrada sobre a estiva</li> <li>Contingente foi reduzido através de incentivos à aposentadoria, financiado em parte pelo governo</li> </ul> |  <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Pools</i> de trabalhadores foram extintos</li> <li>Trabalhadores portuários são funcionários contratados dos operadores</li> </ul>                                                                                                                                                                                  |
|  <ul style="list-style-type: none"> <li>Associação de operadores é responsável pelo pagamento e treinamento de trabalhadores permanentes/regulares e casuais, estes organizados num <i>pool</i></li> <li>Trabalhadores casuais têm remuneração mínima financiada pelo governo e operadores</li> </ul>                 |  <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Pools</i> de trabalhadores foram extintos</li> <li>Maior parte dos operadores conta com trabalhadores vinculados e tem agências de recrutamento próprias para a contratação de trabalhadores casuais quando necessário</li> <li>Operadores se responsabilizam pelo treinamento dos trabalhadores casuais</li> </ul> |
|  <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Pools</i> de trabalhadores gerenciados por conselho com representantes do governo, dos trabalhadores e dos operadores/ armadores</li> <li>Garantia de pagamento mínimo</li> <li>Treinamento é de responsabilidade do conselho</li> </ul>                                   |  <p>Outros</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p>Outros</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Figura 100 - Países com e sem *pool* de trabalhadores avulsos

No Brasil, a administração do fornecimento de mão de obra portuária avulsa é de responsabilidade dos OGMOs, entidades civis de utilidade pública, criadas pela Lei dos Portos e constituídas pelos operadores privados nos portos organizados. A administração do fornecimento de mão de obra portuária avulsa se dá por meio do controle do registro e cadastro dos trabalhadores e do estabelecimento das escalas (em sistema de rodízio fixo). Os OGMOs responsabilizam-se ainda pelo repasse dos valores devidos pelos operadores aos TPAs e treinamento e qualificação do contingente dessa mão de obra.

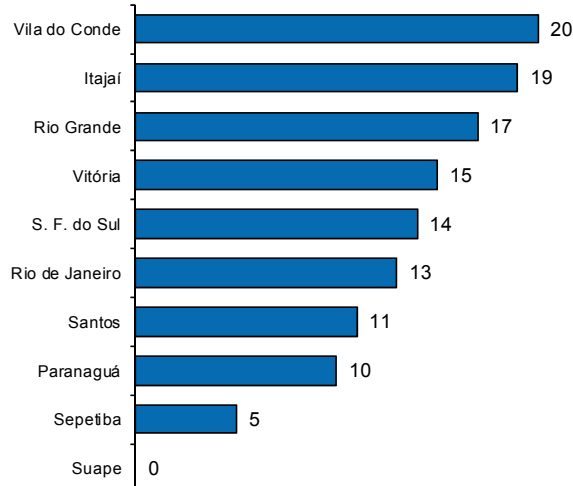
A despeito do princípio de otimização associado à existência de *pools* de trabalhadores avulsos, o cenário frequente é de excesso de trabalhadores nos OGMOs, que se perpetua pelo rodízio obrigatório (isto é, trabalho garantido). A mão de obra necessária às operações portuárias diminui sistematicamente, o que é notório pela constante automação e unitização das cargas e aumento da eficiência da gestão privada decorrente da Lei dos Portos; porém, a redução nos contingentes não vem ocorrendo. Em parte, isso se dá pois os OGMOs não têm mecanismos/flexibilidade para a gestão do tamanho do quadro, uma vez que o descadastramento dos trabalhadores avulsos somente pode ser feito por solicitação do trabalhador ou por questões disciplinares, depois de processos administrativos, advertências, incluindo mecanismos para recorrer da sanção.

Um dos efeitos decorrentes deste elevado contingente é a discussão sobre o tamanho dos ternos<sup>243</sup>. Uma vez que a remuneração dos trabalhadores portuários avulsos se dá por turno trabalhado, ficando este sujeito ao rodízio, entende-se que uma das formas de assegurar uma remuneração mínima (ou maior) para os trabalhadores é a imposição de mais trabalhadores para cada atividade

<sup>243</sup> Equipes que trabalham para determinada atividade na operação portuária durante um turno – tipicamente de 6 horas.

– ou seja, ternos maiores. Desta forma, para uma dada demanda (quantidade de movimentações), quanto maiores os ternos, mais vezes o rodízio “acontecerá”, proporcionando remunerações médias maiores aos trabalhadores. Isso tem sido objeto de negociação entre os sindicatos e os operadores nas convenções trabalhistas. Assim, a formação de ternos na movimentação de cargas geralmente varia entre portos (Figura 101), conforme negociações sindicais que, costumeiramente, levam a um excesso de trabalhadores.

**Tamanho mínimo dos ternos na movimentação de contêineres  
(# de trabalhadores avulsos)**



**Figura 101 – Tamanho mínimo do terno na movimentação de contêineres em alguns portos brasileiros<sup>244</sup>**

Ainda, com muita frequência, há argumentações de baixa qualificação e produtividade, assim como baixo comprometimento dos trabalhadores avulsos. Provavelmente isto é potencializado pela falta de incentivos adequados aos trabalhadores. Sua remuneração, ou quaisquer outros incentivos, não está de forma alguma associada às suas capacitações, qualidade do trabalho, níveis de produtividade ou assiduidade no comparecimento ao OGMO. Ou seja, ao comparecer e estar disponível para um trabalho (ao qual o trabalhador será alocado unicamente em função de sua ordem no rodízio), sua remuneração está assegurada – excetuando-se apenas casos de faltas disciplinares.

É também de responsabilidade dos OGMOs a qualificação dos trabalhadores portuários. Para isso, a entidade pode contar com recursos próprios (repasse dos próprios operadores portuários), ou de recursos públicos especificamente dedicados a esta finalidade, como, por exemplo, os do Fundo de Desenvolvimento e Ensino Profissional Marítimo (FDEPM – gerido pelo Comando da Marinha, mais especificamente pela Diretoria de Portos e Costas - DPC). Entretanto, a situação financeira de boa parte dos OGMOs, com déficits e passivos significativos, restringe os repasses destes recursos, o que certamente compromete de forma relevante as iniciativas de capacitação.

A despeito da possibilidade prevista na Lei dos Portos, de contratação de trabalhadores vinculados pelos operadores, existe, na prática, pressão social (e, em alguns casos, pressão política) fortemente contrária ao exercício desse direito. De fato, são raros os terminais que se utilizam exclusivamente

<sup>244</sup> Fonte: ABRATEC (2010). Ressalte-se que o Terminal de Contêineres de Suape não utiliza mão de obra avulsa.

de mão de obra própria, por exemplo, o terminal da Libra Terminais no Porto do Rio de Janeiro, que enfrentou reações e pressões de diversos grupos e setores.

### 3.3.1.1 Alternativas e recomendações

A avaliação de alternativas e recomendações para se buscar maior eficiência na mão de obra portuária foi feita em dois estágios. Primeiramente, buscou-se refletir sobre a necessidade/utilidade do OGMO, a fim de se avaliar sua manutenção (com ajustes a sua forma de operação) ou mesmo sua extinção. Num segundo momento, no caso de se optar por sua manutenção (alternativa recomendada), procurou-se avaliar alternativas de modelo que promovam seu aprimoramento, incluindo diretrizes para uma fase de transição.

É importante ressaltar que, durante essas análises, levaram-se em consideração as perspectivas dos diferentes agentes envolvidos/afetados – reconhecendo que a mudança do modelo atual certamente implicará na necessidade de soluções de compromisso, principalmente devido às aparentes assimetrias em seu funcionamento hoje em dia.

### Manutenção do OGMO

A primeira questão está associada à necessidade/utilidade dos OGMOs. Como se viu, há casos no mundo em que se instituiu um *pool* de TPAs gerido por órgãos similares à entidade, mas cuja utilização é bastante dependente do valor aportado aos operadores (com poucas exceções, em que o uso é obrigatório). Ou seja, o *pool* de trabalhadores, em geral, é colocado como uma alternativa aos operadores para ser utilizado nos casos em que sua utilização é mais vantajosa do que a manutenção de funcionários próprios por prazo indeterminado. Aparentemente não se verificou uma correlação entre a existência e a taxa de “sucesso” do porto, até mesmo porque a atratividade dos *pools* é bastante dependente da legislação trabalhista local.

A Figura 102 abaixo apresenta os prós e contras da manutenção dos OGMOs (*pool* de TPAs com exclusividade nos portos).

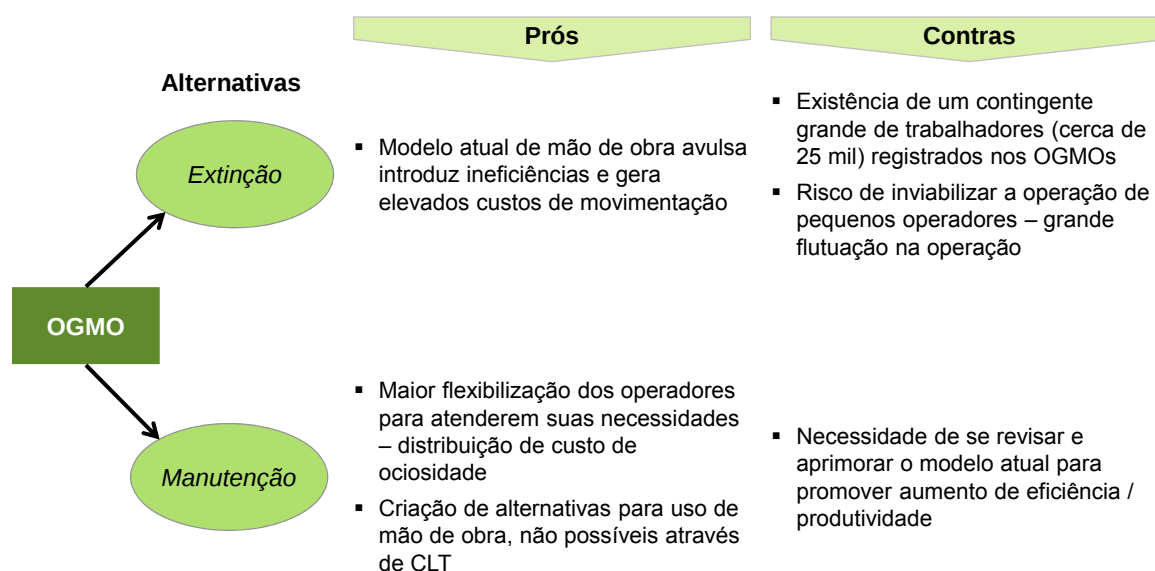


Figura 102 - Vantagens e desvantagens da manutenção e da extinção dos OGMOs

Como resultado da análise, concluiu-se que a manutenção do OGMO seria benéfica ao setor, permitindo flexibilidade e maior eficiência. É importante ressaltar que, conforme já mencionado, a utilização da mão de obra avulsa não é legalmente obrigatória. Há apenas uma determinação de que, caso o operador precise de mão de obra avulsa, esta deverá obrigatoriamente ser requisitada ao OGMO. Entretanto, a existência de “pressões” para a utilização de sua mão de obra reforça a necessidade de aprimoramento do seu modelo de funcionamento.

### Alternativas para aprimoramento do OGMO

No sentido de aprimorar a eficiência do modelo de mão de obra portuária no Brasil, foram consideradas três alternativas:

1. Implantação de remuneração variável por produtividade para os TPAs. Neste modelo poderiam ser criadas algumas faixas de remuneração de cada tipo de trabalhador, sendo que estas seriam aplicadas em função do nível de produtividade no trabalho desempenhado, como forma de estímulo à qualificação e à produtividade. Tal alternativa apresenta como prós, além do provável incremento da produtividade, o fato de não requerer alterações significativas no marco regulatório atual; entretanto, como contras, apresenta a dificuldade na mensuração objetiva da produtividade por terno ou por trabalhador em um turno (pois os funcionários são remunerados por turno trabalhado). Além disso, é possível que esta alternativa possa gerar custos incrementais, uma vez que as novas faixas de remuneração deverão ser superiores às atuais, o que eventualmente poderia ser compensado pelo ganho de produtividade esperado. Só que este modelo não trata de forma direta a questão do excesso de contingente;
2. Aumento da flexibilidade no funcionamento. Neste modelo, os incentivos ao aumento da produtividade e proatividade dos trabalhadores com respeito a sua capacitação seriam materializados pela flexibilidade na escalação dos trabalhadores. Ou seja, continuaria a haver o rodízio de trabalhadores avulsos, entretanto os operadores poderiam vetar a escalação do trabalhador na “frente da escala” por motivos a serem justificados e registrados pelo OGMO<sup>245</sup>. Neste caso, seria oferecido ao operador o próximo trabalhador da escala, e o trabalhador “vetado”, para aquele trabalho específico, permaneceria na “frente da escala” e seria o primeiro oferecido ao próximo operador que solicitar mão de obra avulsa.

Esta alternativa tem o benefício de estimular a maior produtividade dos trabalhadores, que buscariam evitar “vetos” e, portanto, aumentar o número de trabalhos realizados por mês. Além disso, também incentivaria o maior interesse dos trabalhadores em capacitação (inclusive cobrando papel mais ativo do OGMO neste sentido), uma vez que o trabalhador mais qualificado e em alguns casos capacitado para trabalhar em mais de uma função (como na estiva e capatazia) aumenta ainda mais a sua chance para alocação a trabalhos, incrementando assim seu rendimento. Adicionalmente, de forma indireta, esta alternativa oferece uma solução de médio prazo à questão do contingente, dado que trabalhadores com muitos vetos poderiam voluntariamente solicitar descadastramento e perseguir outras oportunidades profissionais.

Por outro lado, este modelo possui ao menos dois desafios. Em primeiro lugar, pode haver questionamentos com relação ao “veto” dos trabalhadores, o que seria mitigado por um papel ágil e isento do OGMO no sentido de registrar as justificativas e ativamente evitar que o mecanismo de veto seja usado em excesso, ou que seja aplicado de forma discriminatória. Além disso, pode haver um importante questionamento pela percepção de uma relação desbalanceada em termos dos benefícios gerados – com potenciais benefícios aos operadores

<sup>245</sup> Por exemplo, baixa performance/produtividade, constantes conflitos na interação dos trabalhadores do terminal, etc.

portuários pela flexibilidade, contra uma situação de menor estabilidade para os trabalhadores (pelo menos para parcela destes).

3. Formalização da mão de obra portuária avulsa. Este modelo apresenta uma mudança bastante significativa na relação entre o OGMO e os trabalhadores portuários, entretanto mantendo o conceito básico de *pool* de mão de obra portuária. Neste caso, a constituição do *pool* de trabalhadores se dará pela contratação, sob regime de CLT (Consolidação das Leis de Trabalho), dos trabalhadores pelo OGMO, e não mais cadastramento. Esses trabalhadores portuários, agora funcionários do OGMO, serão alocados aos operadores portuários em função da demanda, também seguindo uma escalação em rodízio, com possibilidade de veto (conforme o modelo 2, acima). Entretanto, como funcionários do OGMO, os trabalhadores passariam a ter uma remuneração mínima fixa assegurada a título de sua disponibilidade para o trabalho portuário avulso (o que pode incluir até mesmo uma jornada mínima em que o trabalhador tem que se apresentar à entidade para ser alocado caso haja demanda naquele momento), sendo que para cada turno trabalhado haveria o recebimento do adicional correspondente ao trabalho realizado. Uma vez que os trabalhadores tornam-se funcionários regidos pela CLT, existe, por um lado, uma maior flexibilidade para a gestão do tamanho do quadro (tanto para aumento quanto para redução, em função da demanda por trabalhadores), porém, por outro, maiores custos, pois a esses trabalhadores são assegurados todos os direitos trabalhistas, inclusive as indenizações correspondentes em caso de desligamento.

A terceira alternativa é a recomendada, pois traz uma série de benefícios. Em primeiro lugar, este modelo formaliza o trabalho portuário. Assim, será estabelecida uma relação entre operadores, OGMO e trabalhadores portuários amplamente conhecida e consolidada, possibilitando a extinção de um regime específico aplicável exclusivamente a esse setor – o que pode parecer positivo, mas, por outro lado, tem gerado incertezas/falta de conhecimento e contribuído para um volume bastante significativo de ações trabalhistas. Entretanto, o modelo preserva o conceito prático de mão de obra avulsa aos operadores, pois possibilita utilizá-la em suas operações apenas quando demandarem.

Adicionalmente, ao se assegurar uma remuneração mínima aos trabalhadores, o que inclusive é uma das diretrizes propostas pela Convenção 137 da OIT, espera-se: (I) uma menor pressão sobre o aumento dos tamanhos dos ternos; e (II) uma maior clareza do custo real para se ter trabalhadores disponíveis para trabalhar nos operadores versus a remuneração do trabalho propriamente dito.

Além disso, se por um lado este modelo traz o benefício de maior flexibilidade na gestão do quadro<sup>246</sup>, com maior possibilidade de o OGMO contratar ou desligar os trabalhadores, por outro, o modelo também assegura uma série de benefícios trabalhistas, atualmente não aplicáveis. Como exemplos, é possível citar, conforme já decidido pelo TST, a inexistência de dever da instituição de pagar em dobro as férias não gozadas pelos TPAs<sup>247</sup>, bem como inexistência do dever de pagar

<sup>246</sup> Como regra de transição, poderia eventualmente se estabelecer alguns parâmetros de manutenção do atual quadro (% mínima do quadro a ser mantido) em função do tempo após a implementação. Por exemplo, 100% nos primeiros 3 meses; 80% nos primeiros 6 meses, 50% no primeiro ano, e assim sucessivamente.

<sup>247</sup> “Trabalhador avulso -- dobra de férias: A despeito da igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso, assegurada no artigo 7º, XXXIV, da Constituição Federal, a princípio não há como conferir ao trabalhador avulso portuário, cujo trabalho não se realiza de forma uniforme, o mesmo direito que o trabalhador com vínculo de emprego com relação à dobra de férias prevista no art. 137 da CLT, tendo em vista as características próprias do trabalho avulso em que há recrutamento diário em nova escala de trabalho para operadores portuários diversos. Precedentes desta C. Corte. Recurso de revista não conhecido.” (TST, 6ª Turma, Recurso de Revista 151985-68.2008.5.12.0004, rel. Min. Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 19.12.2011).

multa equivalente a 40% do FGTS em caso de exclusão do TPA do cadastro ou do registro<sup>248</sup> – sendo que ambos passariam agora a ser aplicáveis aos trabalhadores.

Contudo, pode haver o receio que este modelo aumente o custo total da mão de obra portuária, em especial por conta da remuneração mínima assegurada. Se por um lado isso pode ocorrer no curtíssimo prazo (logo após a implementação), o modelo leva a um resultado de menor custo total no curto/médio prazos (com um benefício a ser realizado indefinidamente – aumento de eficiência e flexibilidade na gestão do quadro).

Em suma, a alternativa de modelo proposta possibilitaria benefícios concretos tanto para a maior parte dos trabalhadores (em especial, àqueles com elevados níveis de produtividade e eficiência), quanto para os operadores – uma solução “ganhaganha”.

Em todas as alternativas a recomendação é de manutenção de apenas um OGMO no porto, com exclusividade, além de manter a regra de priorização da entidade na contratação de mão de obra com vínculo empregatício. Tais medidas colaboram para a sustentabilidade da instituição, sendo que a segunda também coopera para a redução do excesso de contingente de TPAs.

### Governança dos OGMOs e capacitação dos trabalhadores portuários

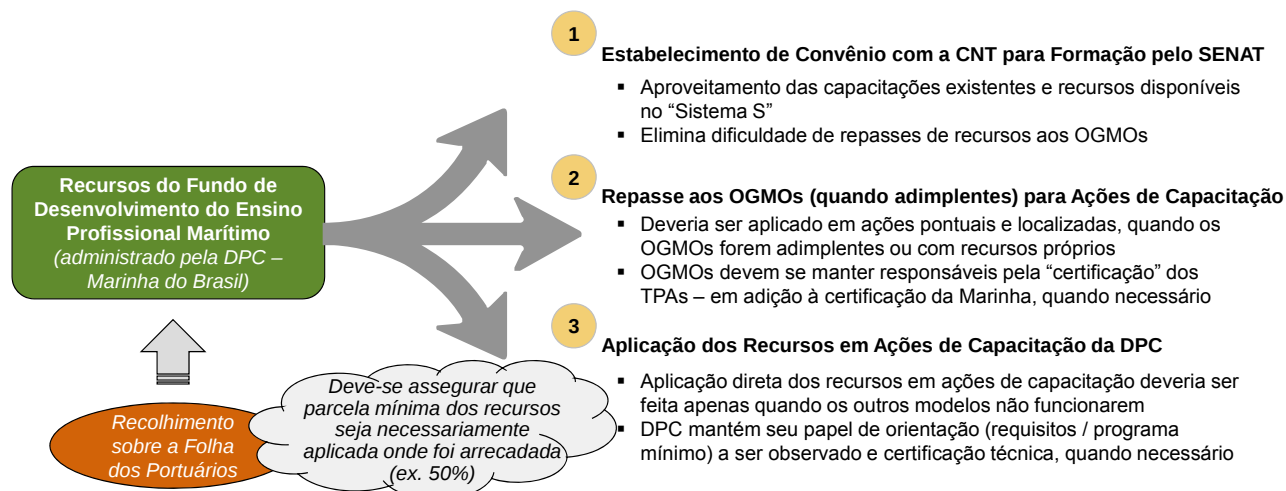
Outra análise refere-se à estrutura de governança dos OGMOs resultantes das transformações decorrentes da decisão acima.

Atualmente, são governados por Conselhos de Supervisão tripartites, com participação de representantes dos trabalhadores, operadores e usuários. No bojo das alterações propostas, os operadores portuários - interessados diretos - geririam os OGMOs de forma compartilhada, sendo responsabilizados pelo cumprimento das normas pertinentes e atuando sob fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Além disso, foram desenvolvidas propostas de mecanismos para assegurar a capacitação dos trabalhadores portuários, aproveitando os recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, administrado pela DPC/Marinha. Foram concebidas três formas, como mostra a Figura 103: por meio de garantia de repasses de verbas (hoje muitas vezes impossibilitados em função dos passivos); da capacitação de forma direta por parte da DPC/Marinha (já feito em parte, atualmente, embora com entraves); ou por intermédio do estabelecimento de convênios para a utilização dos recursos por um agente externo, com foco em

<sup>248</sup> “AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA - DESCABIMENTO. TRABALHADOR PORTUÁRIO AVULSO. EXTINÇÃO DA INSCRIÇÃO NO CADASTRO E DO REGISTRO. EFEITOS. LEI Nº 6.630/93, ART. 27, § 3º. MULTA DE 40% DO FGTS. DESCABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE VÍNCULO DE EMPREGO COM O ÓRGÃO GESTOR DE MÃO DE OBRA. 1. O inciso XXXIV do art. 7º da Carta Magna não estabelece igualdade incondicional entre trabalhador com vínculo empregatício permanente e trabalhador avulso, possuindo alcance menos abrangente do que a interpretação gramatical possa lhe dar. Isso porque dispensar a tais trabalhadores tratamento essencialmente idêntico, sem considerar as peculiaridades inerentes à modalidade de contratação e de prestação de serviços, seria incorrer em maior desigualdade. Na lição de Arnaldo Süssekind, a isonomia há de ser respeitada no que couber, pois a norma jurídica não tem o condão de solucionar o impossível. 2. Não há, portanto, como se equiparar a extinção da inscrição no cadastro e do registro do trabalhador portuário, prevista no § 3º do art. 27 da Lei nº 8.630/93, à despedida imotivada de que trata o art. 477 da CLT, com os efeitos daí decorrentes - entre o trabalhador portuário avulso e o órgão gestor de mão de obra não se estabelece vínculo de emprego. Agravo de instrumento conhecido e desprovido.” (TST, 3ª Turma, Agravo de Instrumento em Recurso de Revista 67400-51.2009.5.02.0255, rel. Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 19.12.2011.).

capacitação, o que poderia ser feito pelo “Sistema S”<sup>249</sup>, mas especificamente pelo Senat (Serviço Nacional de Aprendizado do Transporte) da Confederação Nacional dos Transportes - CNT.



**Figura 103 - Mecanismos para assegurar a capacitação dos trabalhadores portuários**

Ponderadas as sugestões, apesar de se reconhecer que todas as alternativas podem coexistir (por exemplo, as alternativas 1 e 2 já são atualmente utilizadas), sugere-se o estabelecimento de convênios com a CNT. A introdução de um novo agente, por intermédio de uma configuração pré-estabelecida, pode alterar e com isso aprimorar o modelo de capacitação dos trabalhadores portuários. Este arranjo também facilitaria a transferência e aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, independentemente da situação financeira dos OGMOs. Além disso, promove uma divisão de papéis e responsabilidades, sendo que as entidades deixariam de ao mesmo tempo qualificar e certificar os trabalhadores portuários. Note-se que a capacitação pode ser oferecida em módulos, ficando a critério dos trabalhadores portuários a realização de cursos e certificação em diferentes módulos, de forma a aumentar suas possibilidades de escalação.

Adicionalmente, no sentido de promover maior aplicação dos recursos nos portos onde foram recolhidos, sugere-se que haja uma parcela mínima pré-estabelecida dos recursos que deveriam ser aplicados na região onde foram arrecadados – por exemplo, 50%. O restante dos recursos, tanto pode ser empregado naquela região, quanto em outras regiões, conforme seja avaliada a sua necessidade para a capacitação ao longo do sistema.

### Transição para o modelo proposto

A implementação das ações propostas provavelmente promoveria mudanças relevantes na atual situação do OGMO e dos trabalhadores. Essas mudanças podem incluir eventuais alterações nos quadros atuais de alguns OGMOs. Entretanto, é preciso se estabelecer com clareza quais são as responsabilidades entre o Poder Público e os agentes privados (principalmente, os operadores portuários).

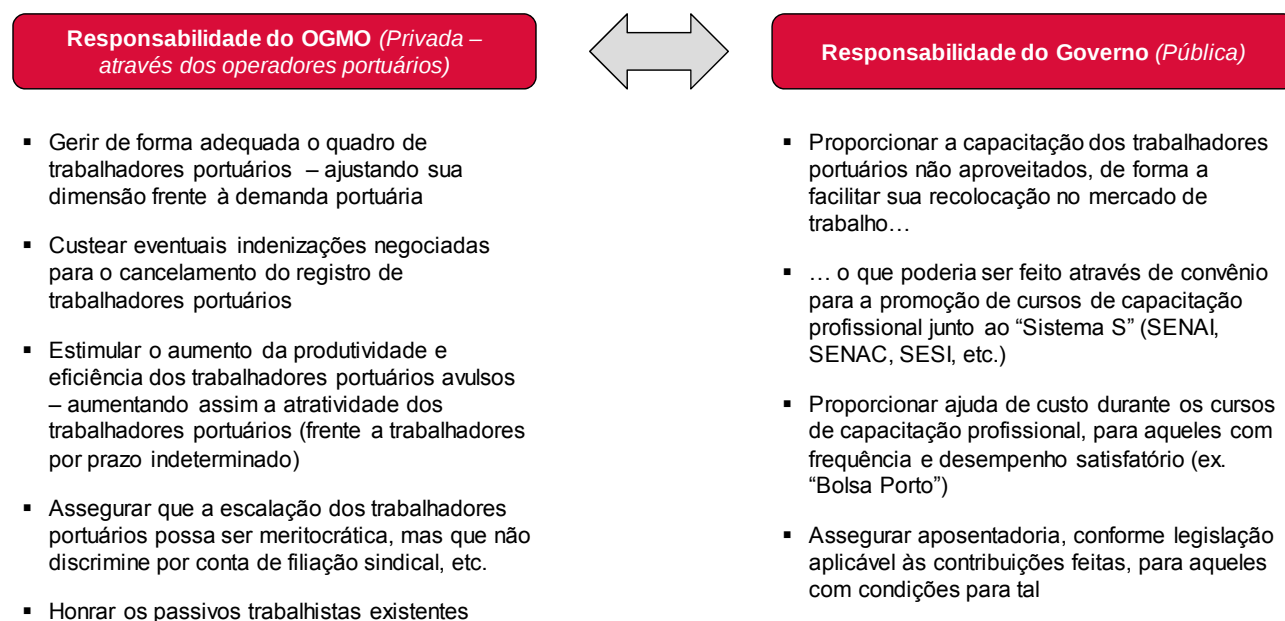
Por um lado, dado que a responsabilidade sobre a gestão dos OGMOs foi atribuída pela Lei dos Portos aos operadores, estes deveriam assumir as responsabilidades sobre eventuais passivos existentes e o cumprimento das regras estabelecidas até que o novo modelo seja adotado.

<sup>249</sup> Composto por Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sest, Senat, Senar, SESCOOP e Sebrae.

Contudo, dado que a existência de elevados contingentes, ainda hoje, não seja consequência direta da gestão dessas entidades, uma vez que tinham pouca autonomia sobre a gestão dos quadros, é fundamental que o Poder Público tenha um papel nesta transição.

Assim, sugere-se que o Poder Público estruture programas de capacitação e recolocação da mão de obra portuária não aproveitada, o que poderia ser feito por meio de convênios com entidades do “Sistema S”, para que seja dada a esses trabalhadores uma possibilidade de se recolocar em outras profissões.

Durante a duração dos programas de capacitação, poderiam ser concedidas ajudas de custo àqueles com assiduidade e bom desempenho – uma espécie de “bolsa porto”-, assegurando a subsistência das famílias durante a recolocação profissional desses trabalhadores. A figura abaixo sugere uma repartição destas responsabilidades.



**Figura 104 – Sugestão de alocação de responsabilidades com respeito à transição dos OGMOs**

### 3.3.1.2 Implicações no marco regulatório

Como visto, as alterações propostas são significativas.

Sua implantação deve demandar reformulação dos Capítulos IV (“Da Gestão de Mão de Obra do Trabalho Portuário Avulso”) e V (“Do Trabalho Portuário”) da Lei dos Portos, de modo que tal diploma passe a prever, ao menos, os seguintes tópicos: (I) vinculação dos trabalhadores portuários ao OGMO (regime trabalhista ordinário – CLT); (II) remuneração mensal mínima aos trabalhadores portuários, e (III) possibilidade de veto (devidamente motivado) a determinados trabalhadores portuários pelos operadores.

Ressalte-se que as alterações à Lei dos Portos deverão contemplar, igualmente, a nova estrutura de governança dos OGMOs, que deixariam de ser geridos pelo Conselho de Supervisão e passariam a ser administrados diretamente pelos operadores.

Também a estrutura de ensino e capacitação dos trabalhadores portuários, tal qual prevista atualmente na Lei dos Portos, deverá ser alterada. Por meio de convênio com a CNT, os cursos de formação dos trabalhadores portuários passariam então a ser promovidos, por exemplo, pelo Senat.

Deverá ainda ser revogada, em sua integralidade, a Lei 9.719/1998, que dispõe sobre o trabalho portuário.

Por fim, a realização de uma política pública de inserção de trabalhadores portuários em outro mercado de trabalho, se realizada pelo Poder Público, demandará lei criando tal programa e estabelecendo seus condicionantes.

### 3.3.2 Serviços Auxiliares – Praticagem

Nos portos organizados e TUP-Es ou TUP-Ms, uma série de serviços auxiliares é prestada aos navios (Figura 105), merecendo destaque a praticagem pela necessidade de regulação técnica e econômica, diferentemente de outros serviços, cuja regulação técnica deve ser estrita. Porém a econômica pode ser mais flexível, sendo estes prestados em regime de livre concorrência.



Figura 105 – Serviços auxiliares prestados aos navios durante a operação portuária

O serviço de praticagem configura-se como o conjunto de atividades profissionais de assessoria ao comando do navio, requeridas por força de peculiaridades locais que dificultam a manobra e que exigem representante do porto na avaliação de riscos. Segundo a Lei 9.537/1997, é uma atividade essencial, e os práticos devem ser habilitados pela Diretoria de Portos e Costas da Marinha (DPC/Marinha) e prestar o serviço de forma independente e disponibilizá-lo ininterruptamente.

No mundo, em geral, em que pese a existência de diferentes modelos, uma associação, empresa concessionária ou AP detém a exclusividade em um determinado porto ou região. A livre competição não é usual, já que há conflito entre interesses privados e a segurança do porto, concomitante com ganhos de escala por meio de monopólios regulados<sup>250</sup>.

No Brasil, os práticos organizam-se em associações privadas monopolistas numa determinada Zona de Praticagem (ZP). Caso exista mais de uma organização, força-se o rodízio único de forma que não haja competição, princípio que é difundido em diversos países. Em outras palavras, mesmo no caso em que haja mais de uma organização, não existe um ambiente competitivo.

Diferentemente dos outros países, no entanto, neste País não há mecanismos estabelecidos de regulação econômica da praticagem, o que pode levar (e leva, segundo agentes do setor) a preços elevados e potencialmente não justificados pela estrutura de custos. Em diversos países há comitês

<sup>250</sup> Na Fase de Diagnóstico foram identificados os principais modelos de prestação do serviço de praticagem nos principais portos do mundo.

que fixam os preços anualmente, contratos de concessão que estabelecem *price caps* ou outro mecanismo de regulação.

O que há no Brasil é um mecanismo ineficaz em que, caso haja divergência de preços, as partes acionam a DPC/Marinha, que na prática busca uma mediação entre as partes e obriga o serviço.

Aqui, a falta de regulação econômica não condiz com o que é observado no exterior, e está na raiz de críticas recentemente tecidas a preços altos no serviço de praticagem. Neste sentido, a discussão dos preços estarem altos ou baixos é pouco relevante; grave é a ausência de regulação econômica (a regulação técnica - requisitos de habilitação, etc. - é de responsabilidade da Autoridade Marítima).

### 3.3.2.1 Alternativas e recomendações

A discussão sobre alguns aprimoramentos da praticagem envolve duas dimensões principais: a responsabilidade pela prestação do serviço de praticagem e pela regulação técnica e econômica da praticagem.

Foram traçadas quatro alternativas para verificação da melhor estrutura de responsabilidade pela prestação do serviço da praticagem, a saber:

1. Serviço continua sendo prestado por associações privadas de práticos - Práticos são autônomos, organizados em associações privadas exclusivas nas Zonas de Praticagem (ZP), como, por exemplo, na Holanda;
2. Serviço passa a ser prestado por APs - APs prestam o serviço ou subcontratam, com exclusividade em seus portos, como, por exemplo, em Portugal;
3. Realiza-se concessão privada por prazo definido - Governo licita o serviço, com tarifas e condições definidas no contrato. A demanda pode justificar tal solução apenas nos portos mais movimentados, como, por exemplo, na Bélgica e Antuérpia;
4. Abre-se o mercado à livre competição - Preços e condições de prestação definidas pelo mercado, com intervenção do estado apenas em exceções (por exemplo, monopólios), o que acontece por exemplo na Argentina.

A Figura 106 apresenta os prós e contras das alternativas.

|                                                                                  | Prós                                                                                                                                                                                                                             | Contras                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1<br><b>Serviço continua sendo prestado por associações privadas de práticos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Flexibilidade na oferta de condições por cada AP</li> <li>Eficiência do monopólio (número de práticos e demais ativos)</li> </ul>                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Prático é autônomo: não há responsabilização solidária da empresa/ outros práticos</li> <li>Risco de poder de monopólio sem regulação</li> </ul>                                                                                                    |
| 2<br><b>Serviço passa a ser prestado por autoridades portuárias</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Flexibilidade na oferta de condições por AP</li> <li>Foco na competitividade portuária</li> <li>Eficiência do monopólio (número de práticos e demais ativos)</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Novas atribuições a APs, já com deficiências atuais</li> <li>Restrições de APs públicas: formas de contratação, etc.</li> <li>Conflitos de interesse: agilidade x segurança</li> <li>Dificuldades na cobertura: portos concedidos e TUPs</li> </ul> |
| 3<br><b>Realiza-se concessão privada por prazo definido</b>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Transparência</li> <li>Competição pelo mercado</li> <li>Pode ter sinergias com outros serviços (ex. tug)</li> <li>Eficiência do monopólio (número de práticos e demais ativos)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de limitada concorrência na licitação – poucos práticos</li> <li>Contrato mal feito – danos duradouros</li> <li>Locais não interessantes deverão ter outro modelo</li> </ul>                                                                  |
| 4<br><b>Abre-se o mercado à livre competição</b>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Preços tendem a ser menores desde que haja vários prestadores</li> <li>Pode ter sinergias com outros serviços (ex. tug)</li> </ul>                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pressões de custo podem reduzir segurança</li> <li>Risco de não atendimento aos requisitos técnicos</li> <li>Alto custo de fiscalização</li> </ul>                                                                                                  |

**Figura 106 – Alternativas para Definição de Responsável pela Prestação do Serviço de Praticagem**

Com base na avaliação acima, recomenda-se a alternativa 1, em que o atual modelo de organização (associação privada com exclusividade) é mantido.

Neste contexto, todavia, a teoria e a experiência internacional prescrevem que haja necessariamente algum mecanismo de regulação econômica, além da regulação técnica, que minimize conflitos entre as partes interessadas e os prejuízos decorrentes a uma ou ambas as partes.

Quanto à responsabilidade pela regulação técnica e econômica da praticagem, foram identificadas quatro possibilidades:

1. Regulação técnica e econômica exercida pela DPC/Marinha. Embora tenha a vantagem da sinergia (órgão concentrador), seria necessário prover à Marinha recursos técnicos para fazer a regulação econômica de forma ativa. Há ainda uma potencial falta de consistência com o papel tipicamente exercido por esta autoridade;
2. Regulação técnica exercida pela DPC/Marinha e econômica pela ANTAQ. A ANTAQ exerceria a regulação econômica, considerando diretrizes da Marinha, responsável pela regulação técnica. Estabelecer-se-ia um canal/fórum para alinhamento, a ser convocado quando necessário. A alternativa preserva a vocação natural das instituições, assegura consistência na regulação entre os portos e segrega aspectos técnicos dos econômicos (entretanto estimulando que ANTAQ e DPC/Marinha estabeleçam um canal de comunicação para alinhamento de questões identificadas por qualquer uma das partes);
3. Regulação técnica e econômica exercida pela ANTAQ. De forma análoga à primeira alternativa, possui a vantagem da sinergia de concentrar as funções em um órgão só. Todavia, seria necessário capacitar a ANTAQ a exercer a regulação técnica, além da econômica. Eventualmente, poderia se transferir *expertise* atualmente existente na DPC (modelo semelhante ao do setor aéreo, com a Anac);

4. Regulação técnica exercida pela DPC/Marinha e econômica pelas APs. Dotar-se-ia as Autoridades Portuárias dos mecanismos para realizar a regulação econômica. A regulação a nível local pode gerar discrepâncias significativas entre portos. Ademais, o modelo é pouco compatível com portos concedidos ou terminais de uso privativo.

Ponderando-se as vantagens e desvantagens recomenda-se a alternativa 2, que preserva as vocações naturais e já foi “testada” em modelos mundiais.

### 3.3.2.2 Implicações no Marco Regulatório

Para que a segunda alternativa (regulação técnica exercida pela DPC/Marinha e econômica pela ANTAQ) seja devidamente implementada, é necessária a promulgação de lei conferindo a competência para a promoção da regulação econômica ao órgão, uma vez que, originalmente nos termos da legislação vigente, tal ente não possui competência para tanto. Além disso, será necessário criar, por lei, um mecanismo destinado a promover sua integração e alinhamento.

Uma vez promulgada lei específica nesse sentido, o DPC/Marinha e a ANTAQ poderão, então, por meio de instrumentos normativos próprios, regular a atividade de praticagem do ponto de vista técnico e econômico, respectivamente.

### 3.3.3 Processos de Autorizações e Vistorias nos Fluxos de Navios e Cargas

A competitividade do comércio exterior brasileiro é prejudicada por entraves nos fluxos de navios e cargas nos portos. Dentre os diversos tipos de cargas afetados, os contêineres são particularmente prejudicados (devido ao maior valor da carga, importância do ponto de vista aduaneiro, questões regulatórias que prejudicam a expansão da capacidade, etc.) e são enfocados nestas proposições.

Os entraves estão associados à Eficiência na Gestão da Operação, Desenvolvimento da Cabotagem e Obstrução da Zona Primária. No presente item, tratar-se-á de entraves vinculados aos dois primeiros grupos, enquanto o último será tratado isoladamente no item 3.3.4.

A Eficiência na Gestão da Operação está basicamente associada à dinâmica de intervenções dos agentes públicos nos processos e foi abordada em três dimensões inter-relacionadas: Coordenação dos Órgãos Atuentes, Processos de Fiscalização e Liberação, e Sistemas de Informação.

Há falta de coordenação dos agentes. Isso repercute nos fluxos dos navios e das cargas. A fragmentação das responsabilidades dos órgãos dificulta a melhoria nos processos e ferramentas do comércio exterior. Como resultado, possivelmente, a falta de “donos” dos processos de gestão da operação dilui a responsabilidade global pelo andamento adequado das etapas destes processos.

A arquitetura dos processos de fiscalização e liberação de cargas os torna lentos já que é grande o número de etapas e de documentos envolvidos, mesmo que suportados por recursos humanos e de informática adequados (o que também não ocorre muitas vezes). No processo de importação, por exemplo, quando a carga passa por trânsito aduaneiro para zona secundária, há duas parametrizações da Receita: na análise da DTA e na nacionalização. Sobre esse último processo, constata-se também que os índices brasileiros estão distantes ainda dos *benchmarks* internacionais (Figura 107).

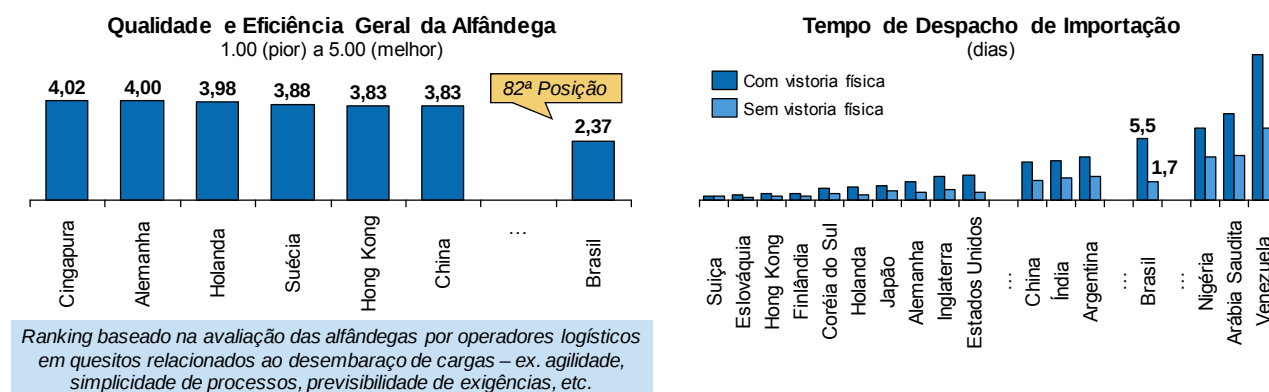


Figura 107 – Índices internacionais de trâmites aduaneiros<sup>251</sup>

Além disso, a precariedade dos sistemas de informação implantados não facilita o intercâmbio de informações entre os órgãos atuantes, demandando do usuário a inserção de informações em sistemas diferentes, o que possibilita fornecimento de dados divergentes (por equívoco ou propositalmente). A eficiência do fluxo dos processos do navio e da carga fica prejudicada também pelo uso de documentos físicos, à medida que precisam ser conferidos manualmente.

Reconhece-se, contudo, que existem iniciativas para a melhoria nos sistemas de informação, notadamente o Porto sem Papel (PSP) e o projeto Carga Inteligente. Tais iniciativas são positivas, entretanto não estão amparadas em mudanças estruturais na lógica dos processos aduaneiros.

Procedimentos impactam de maneira importante a cabotagem. A questão é complexa e multidimensional, uma vez que aborda aspectos de políticas públicas nos setores de construção naval e transporte marítimo. Porém, o contexto do estudo são as questões relacionadas ao setor portuário.

A falta de terminais não alfandegados ou de um sistema de informações específico para cabotagem de contêineres nos portos faz com que a carga seja acompanhada pelo mesmo sistema empregado no longo curso, o Siscomex Carga. Dentre outros problemas que isso causa, destaca-se a falta de flexibilidade para acomodar demandas mais urgentes, pois os embarques devem ser inseridos no sistema com antecedência mínima de cerca de dois dias. A dinâmica da cabotagem de contêineres, competindo com o flexível transporte terrestre, não admite a mesma morosidade que afeta a carga de longo curso.

Por serem movimentados em áreas alfandegadas, contêineres de cabotagem também podem ser vistoriados<sup>252</sup>. Ainda, as cargas de cabotagem disputam áreas do porto, *gates* e outras infraestruturas escassas com as de longo curso. A liberação se dá pelo mesmo *modus operandi*, por meio de agendamento de janelas de retirada (ou de chegada, no embarque), numa dinâmica que afeta o tempo total de estadia e a variabilidade deste tempo (especialmente considerando as filas de caminhões e navios). Essa situação faz com que o transporte de cabotagem perca competitividade com o modal rodoviário em função do tempo e da menor previsibilidade.

Não fossem estas questões, quiçá o crescimento da cabotagem nos últimos anos poderia ter sido maior. Todavia, a cabotagem de contêineres cresceu 7,6% ao ano entre 2001 e 2010 (ou 13,2% ao ano entre 2001 e 2008), ante 10,4% do longo curso (ou 13,5% entre 2001 e 2008)<sup>253</sup>.

<sup>251</sup> Fonte: Banco Mundial (LPI 2010 – *Logistics Performance Index*).

<sup>252</sup> É pouco comum contêineres de cabotagem serem “abertos” para vistorias, mas pode ocorrer por ordem da Receita Federal. As cargas não sofrem vistorias de órgãos anuentes.

<sup>253</sup> Fonte: ANTAQ.

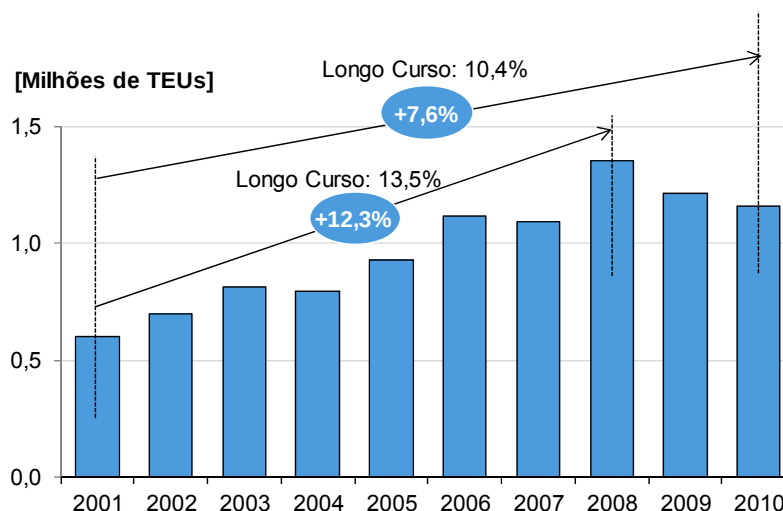


Figura 108 - Crescimento da cabotagem de contêineres no Brasil (2001-2008 e 2001-2010)<sup>254</sup>

Tomando-se ainda a cabotagem de cargas não containerizadas, o crescimento no período 2004-2010 foi de 4,0% ao ano (ante 5,1% do longo curso).

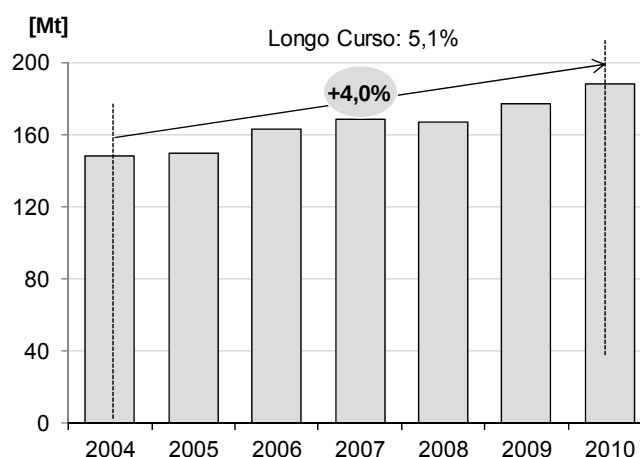


Figura 109 - Crescimento da cabotagem de cargas não containerizadas no Brasil (2004-2010)<sup>255</sup>

### 3.3.3.1 Alternativas e Recomendações

#### Eficiência na Gestão da Operação

As propostas para a melhoria na coordenação entre os órgãos atuantes no ambiente portuário envolvem maneiras de integrá-los em nível “local” e nível ministerial.

Os possíveis modelos de coordenação de agentes intervenientes refletem abordagens observadas em outros países.

<sup>254</sup> Fonte: ANTAQ.

<sup>255</sup> Fonte: ANTAQ (não dispõe de dados anteriores a 2004).

A Espanha, por exemplo, possui Postos de Inspeção Fronteiriços (PIFs)<sup>256</sup>, locais em que atuam simultaneamente diferentes órgãos responsáveis pela anuência de cargas. Findado um tempo determinado para vistorias, na falta de manifestação dos órgãos, a carga é liberada (exceto em caso de imprevistos).

Já na Holanda, órgãos atuantes nos portos se coordenam no *Rainbow Team*, equipe coordenada pela aduana que compartilha informações e decide os navios e cargas que serão inspecionados conjuntamente. A vistoria física, quando necessária, é previamente agendada de forma que haja somente uma abertura do contêiner no processo.

São sugeridas três alternativas para a coordenação dos agentes atuantes no âmbito portuário:

1. Que todas as atividades de fiscalização/anuência de cargas sejam realizadas pela aduana (Receita Federal) – Receita realiza principais processos de fiscalização/liberação de cargas e navios (hoje em dia fragmentada entre diversos órgãos) e assumindo a responsabilidade pelo cumprimento dos prazos das etapas individuais e do processo como um todo. Outros órgãos deixam de atuar, delegando suas funções de fiscalização à Receita;
2. Que as responsabilidades pelos processos de fiscalização/anuência de cargas sejam concentradas num dos órgãos atuantes, sendo que as atividades de fiscalização/anuência continuam a ser executadas pelos respectivos órgãos – Órgão selecionado lidera os principais processos de fiscalização/liberação de cargas e navios. Este órgão aciona os demais necessários, sendo que estes passam a interagir diretamente com o órgão responsável no que diz respeito à evolução do processo. Este órgão assume a responsabilidade pelos prazos e pela qualidade do processo como um todo, tanto dos seus processos próprios quanto os dos demais órgãos envolvidos. Sugere-se que o órgão responsável seja a Receita Federal, que atua de forma mais regular e abrangente nestes processos;
3. Que as responsabilidades pela coordenação dos processos de fiscalização/anuência de cargas sejam concentradas num agente externo (que não participa diretamente destes processos) – Agente externo (como entidade vinculada à Autoridade Portuária) coordena os principais processos de liberação de cargas e navios, funcionando como facilitador e “harmonizador” da atuação dos diferentes órgãos (inclusive Receita). Estes devem seguir diretrizes estipuladas pelo agente coordenador (por exemplo, cumprimento de prazos de vistorias), e responder individualmente por suas responsabilidades específicas no processo.

<sup>256</sup> O modelo de PIFs foi implantado seguindo orientação da União Europeia em utilização de *Border Inspection Posts*, sendo realizadas vistorias pelo órgão competente na área veterinária (*EU Council Directive 91/496/EEC-1991*), com atuação da aduana (importação) e vistoria de outros órgãos anuentes.

A Figura 110 ilustra os aspectos positivos e negativos relacionados às alternativas.

|                                                                                                                                                  | Prós                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Contras                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b><br><b>Todas as funções de fiscalização/ anuência de cargas são concentradas na aduana (Receita)</b>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhor coordenação do processo, uma vez que haverá um único agente envolvido</li> <li>• Responsabilização pelos processos mais clara</li> <li>• Menor dependência de outros órgãos</li> <li>• Facilidade de padronização nos processos entre diferentes portos</li> <li>• Facilidade em estabelecer e apurar metas de desempenho/ níveis de serviço</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Excesso de centralização de funções e poder nas mãos de um único agente – gerando riscos de greves, paralizações, etc.</li> <li>• Necessidade de aumento do contingente de fiscais, capacitação e investimentos em infraestrutura</li> <li>• Risco de redução excessiva nos quadros de funcionários dos outros órgãos</li> </ul> |
| <b>2</b><br><b>As responsabilidades pelos processos de fiscalização/ anuência de cargas são concentradas num dos órgãos existentes (Receita)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por possuir elevada participação nos processos, Receita tem conhecimento necessário para exercer papel de liderança</li> <li>• Órgãos respeitam Receita como autoridade líder</li> <li>• Receita possui boa infraestrutura e profissionais bem capacitados em seu quadro</li> <li>• Facilidade em estabelecer e apurar metas de desempenho/ níveis de serviço</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgãos atuantes não possuem vínculo com Receita – portanto sem responsabilidade formal de prestação de contas</li> <li>• Centralização e dependência excessiva da Receita (porém menor que no Modelo 1)</li> <li>• Receita pode não querer assumir papel de líder do processo</li> </ul>                                         |
| <b>3</b><br><b>As responsabilidades pela coordenação dos processos de fiscalização/ anuência de cargas são concentradas num agente externo</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo não exige muitas mudanças com relação às metodologias de trabalho existentes hoje em dia nos portos</li> <li>• Reduz concentração excessiva de poder nas mãos da Receita (Modelos 1 e 2)</li> </ul>                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agente externo terá papel de facilitador apenas, possuindo baixa responsabilidade pelo processo como um todo</li> <li>• Baixa autoridade de liderança sobre órgãos atuantes, podendo gerar baixa responsabilização por parte dos mesmos</li> <li>• Necessidade de contratação e treinamento de pessoal</li> </ul>                |

**Figura 110 – Alternativas de coordenação entre os agentes que atuam em âmbito portuário**

Recomenda-se que haja uma coordenação centralizada dos processos aduaneiros, com um agente responsável pela interface com os demais órgãos intervenientes, como descrito na alternativa 2. Neste caso, sugerimos que essa coordenação seja feita pela Receita Federal.

Tal escolha demanda também um meio de comunicação e de alinhamento entre os órgãos, que torne possível a identificação dos pontos críticos enfrentados pelos agentes privados nos processos relacionados ao comércio exterior e o estabelecimento de planos de ação, prazos e metas. Exemplos de questões atuais que seriam ali tratadas são a falta de recursos humanos dos diferentes órgãos para realizar anuências e vistorias, integração de bancos de dados e sistemas de informação, entre outras.

Sugere-se, pois, a criação de uma comissão permanente a nível ministerial que reúna os ministérios competentes de forma sistemática. Tal comissão seria o fórum adequado para se alinhar práticas e procedimentos, definir prioridades para novos investimentos (como novos sistemas, etc.), monitorar o desempenho dos processos e as eventuais ações corretivas necessárias, entre outras atribuições. A fim de se coordenar os trabalhos dessa Comissão, assegurando seu adequado funcionamento, algumas possibilidades foram consideradas:

- A SEP, que é o órgão que melhor teria conhecimento das particularidades e dos problemas críticos do setor portuário. Sua escolha como órgão coordenador poderia contribuir para limitar, todavia, a atuação da Comissão a esse modal/local de intervenção, sendo que os aeroportos e postos de fronteira também são regidos pelas mesmas normas (em geral) e sofrem de entraves similares<sup>257</sup>;
  - A Casa Civil, que por ter função de coordenação e integração de ações governamentais, possui elevada capacidade de articulação com os órgãos integrantes, além de forte liderança na necessidade de viabilização de recursos. Porém, tem limitada proximidade com o dia a dia das atividades de comércio exterior e dos portos, além de um conjunto bastante expressivo de questões de diferentes naturezas para tratar;
  - O Mdic, ministério responsável pelo desenvolvimento do comércio exterior, representa o interesse e a “visão” dos usuários de portos, aeroportos e postos de fronteira alfandegados. São justamente os usuários (“clientes”) os agentes diretamente afetados por estes processos, portanto, os com maior incentivo a resolver seus entraves.
- Pode também ser utilizada a estrutura ou recursos da Câmara de Comércio Exterior (Camex), ligada ao Mdic como fonte de identificação dos obstáculos e desafios ligados aos processos, para que sejam tratados.

Desta forma, ancorado nos conceitos básicos de que seria importante o estabelecimento de uma solução que não ficasse restrita somente a um modal, e que seria importante atribuir um papel ativo do ministério diretamente afetado pelas dificuldades dos processos alfandegários, sugere-se que a coordenação desta comissão seja feita pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic).

Adicionalmente, reconhecendo-se que o setor portuário, em específico, possui um conjunto bastante significativo de desafios, recomenda-se, ainda, a criação de um comitê temporário (subordinado à Comissão Ministerial proposta acima) para promover as mudanças no curto prazo e cumprir metas estabelecidas pela comissão, visando a implantar ações de melhorias atreladas aos fluxos de cargas e navios.

O papel de liderança poderia ser exercido tanto pelo ministério responsável pelo setor portuário quanto pela Receita. A liderança pelo ministério responsável pelo setor portuário (atualmente a SEP) contribuiria por intermédio de um elevado conhecimento dos problemas, enquanto que a liderança da Receita facilitaria o endereçamento de questões críticas associadas à sua atuação nos processos.

<sup>257</sup> Ressalta-se a importância de tratar estes modais ou locais de intervenção dos órgãos de fiscalização de “fronteira” de forma integrada, garantindo a consistência das soluções e minimizando custos para o Poder Público ao evitar redundâncias nas mesmas.

A Figura 111 consolida as alternativas recomendadas.

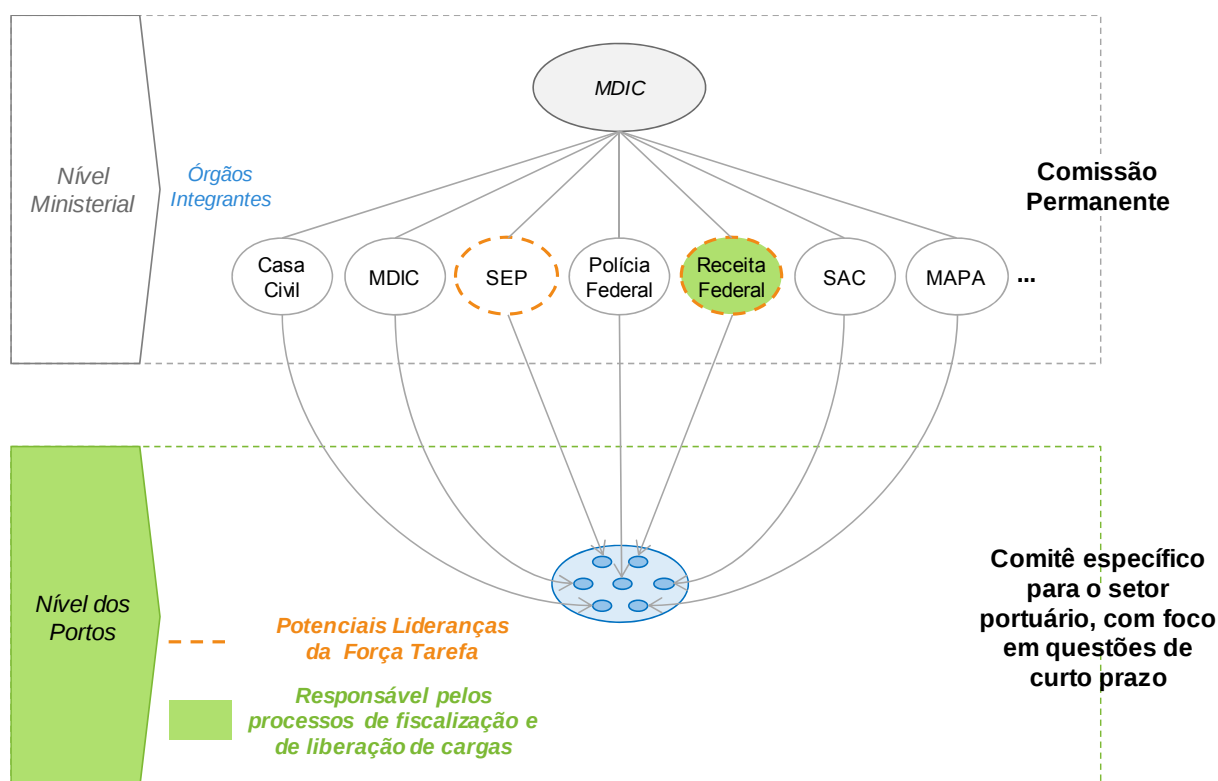


Figura 111 - Recomendações relativas à coordenação dos órgãos atuantes

Complementando as diretrizes, as seguintes recomendações também poderiam ser implantadas para melhorar a coordenação dos órgãos:

- Criar regulamento geral, padronizando procedimentos e orientando a atuação dos órgãos envolvidos nos trâmites de vistoria e fiscalização das cargas e navios nos portos (Receita, Anvisa, etc.);
- Implantar sistema de gestão de desempenho dos agentes com metas específicas, inclusive com formas de premiação individual e coletiva;
- Fornecer capacitação adequada a funcionários dos órgãos atuantes e prover infraestrutura adequada para viabilizar novo modelo de atuação;
- Fortalecer atuação da Camex, buscando um melhor entendimento das demandas do setor privado e implantando políticas que visem facilitar os processos envolvidos no comércio exterior.

Quanto aos entraves nos processos de fiscalização e liberação de cargas, já existem algumas iniciativas em curso que buscam aprimorar os processos aduaneiros, mas que ainda não foram implantadas. Visando ao aprimoramento das análises de risco aduaneiro, o Projeto Sistema Harpia, da Receita, objetiva aperfeiçoar a análise fiscal e uniformizar o controle de atividades aduaneiras nos diversos recintos. O projeto ainda não foi implantado devido a dificuldades de adaptação encontradas, como a necessidade de descrições detalhadas para cargas hoje alocadas em um mesmo NCM.

Além disso, a Receita orientou terminais portuários a utilizarem escâneres para análise do conteúdo dos contêineres<sup>258</sup>, visando a uma maior segurança e agilidade na fiscalização. Essa determinação segue recomendações da Organização Mundial de Aduanas (OMA), que prevê o uso de tecnologias avançadas para a verificação não invasiva de cargas. Por enquanto, apenas alguns terminais implantaram a medida, sendo que outros estão com dificuldades devido ao alto investimento associado.

Está também em fase de implantação pela Receita o conceito de Operador Econômico Autorizado (OEA), no qual o operador no fluxo de comércio exterior (importador, despachante aduaneiro, operador portuário, etc.) pode usufruir de medidas de facilitação, como documentos simplificados e maior parametrização para canal verde. Essa medida visa à utilização racional dos recursos da Receita, com eficácia no combate a fraudes.

Cumprir mencionar que está em funcionamento, desde 2004<sup>259</sup>, o Programa Linha Azul, versão simplificada da OEA e que basicamente orienta mais parametrizações no canal verde para empresas que aderirem voluntariamente. O programa atende menos participantes da cadeia logística e prevê menos instrumentos de facilitação do comércio exterior que o OEA, e, além disso, foi pouco disseminado pelos critérios de admissão e receio com multas aplicadas aos aderentes.

Diversas das diretrizes da OMA, que indica regras e tecnologias aplicadas mundialmente e visando maior agilidade e segurança, deveriam também ser adotadas no Brasil. São as principais<sup>260</sup>:

- Colaboração entre aduanas internacionais – Disseminação de um sistema harmonizado (“NCM” mundial) e padronização de documentos (ex.: declaração de mercadorias);
- Implantação do OEA – Agentes participantes de comércio exterior podem obter um certificado da aduana, tornando-se OEA e se beneficiando de procedimentos simplificados;
- Emprego de equipamentos de inspeção não invasivos – Permitem a verificação rápida de cargas de alto risco, sem interromper o fluxo da carga ou sua integridade;
- Adoção de lacre mecânico de alta segurança (ISO 17712) – Lacres de segurança devem ser inspecionados pela parte recebedora a cada troca de custódia;
- Utilização de sistema eficaz de gestão de riscos na parametrização da aduana – Proporciona à aduana informações necessárias para identificar as cargas com maior “risco”, objetivando tratar rapidamente cargas de baixo risco e focar recursos nas demais;
- Informatização dos processos aduaneiros e adoção de janela única – Encaminha-se para a completa substituição de documentos em papéis por informações eletrônicas, o que permite a criação e integração de bancos de dados dos diferentes órgãos. A criação das janelas únicas de dados podem reduzir as redundâncias nas informações fornecidas e consequente, os trâmites estarão menos suscetíveis a erros de manipulação ou propositais.

Finalmente, melhorias nos sistemas de informação mostram-se necessárias, além de possíveis alterações nos trâmites de análise de risco, fiscalização e liberação das cargas.

O projeto PSP deve, naturalmente, prosseguir e tem importância fundamental. Porém, sugere-se que haja implantação efetiva da janela única nos processos do navio, integrando todos os órgãos envolvidos e eliminando a duplicidade no fornecimento de informações. Em uma segunda fase, entende-se que o PSP deve ser estendido para o fluxo de cargas, tanto para facilitar os processos vinculados aos órgãos públicos (licenciamento e despacho), quanto para agregar os sistemas dos agentes privados do porto (terminais).

<sup>258</sup> Portaria SRF 3.518/2011.

<sup>259</sup> Instrução Normativa 476/2004.

<sup>260</sup> Site da OMA.

Além de facilitação do fluxo de informações, é possível aumentar o nível de informatização no monitoramento, fiscalização e liberação de cargas. Mudanças nessa categoria contemplam a adaptação dos sistemas de informação para permitir autorizações dos órgãos anuentes e da Receita em paralelo, reduzindo tempo total de permanência no recinto alfandegado.

A simplificação dos trâmites para emissão de DTA e autorizações de outros anuentes também contribuiriam para a diminuição do tempo médio dos processos de nacionalização e despacho. Além disso, o uso de lacres eletrônicos de contêineres (tecnologia em desenvolvimento) poderia reduzir as vistorias e aumentar a segurança.

Essa maior informatização deve também aprimorar as ferramentas e técnicas de análise de risco na fiscalização da nacionalização das cargas, aperfeiçoando continuamente seus algoritmos, com propósito de aumentar a taxa de acerto e diminuir a necessidade de vistorias físicas e documentais.

### Desenvolvimento da cabotagem

As principais medidas de desenvolvimento da cabotagem (e da carga *feeder*, movimentada nos mesmos navios que a cabotagem “pura”) extrapolam o setor portuário, como a restrição dos modais à bandeira nacional, e portanto, dada a sua amplitude e complexidade, poderiam ser tratadas em estudo à parte.

Ainda assim, ações específicas atinentes ao setor portuário podem melhorar as condições de competitividade deste tipo de transporte.

O aumento da capacidade disponível nos portos mais engarrafados deve, por si só, favorecer o desenvolvimento da cabotagem e do modelo *hub-feeder*<sup>261</sup>. Os efeitos da expansão da oferta relativamente à demanda são a redução das filas de navios e caminhões, aumentando a previsibilidade tão necessária ao ambiente competitivo da cabotagem. Além disso, maior oferta de área permite segregar áreas para cabotagem, adequando-se mais facilmente às solicitações da Receita e facilitando os trâmites.

Neste cenário de expansão, a necessidade dos terminais em aumentar o giro os fará atrair a cabotagem e a carga *feeder*, desenvolvendo mecanismos de atração, como *gates* dedicados, janelas especiais, entre outros mecanismos que assegurem regularidade.

Pode-se, em adição, permitir e fomentar a criação de terminais dedicados não alfandegados. O fluxo de carga nacional nestes terminais dispensaria o controle aduaneiro. O fluxo de carga estrangeira (*feeder*) seria realizado em terminais alfandegados. Naturalmente, esses terminais exigem viabilidade e um sistema que opere maiores volumes, ainda a ser alcançado.

A criação destes terminais hoje é possível, porém há restrição regulatória para TUP-Ms, e os portos não têm demonstrado claro interesse.

Outra medida seria simplificar os trâmites de cargas de cabotagem “pura” nos terminais alfandegados. A cabotagem poderia ser excluída do Siscomex Carga, criando-se alguma forma mais flexível de controle (se necessário). Alternativamente, o Siscomex Carga poderia ser aprimorado para permitir mais flexibilidade na alocação de demandas, beneficiando não apenas a cabotagem. A viabilidade dessas medidas requer análise de viabilidade técnica pela Receita.

<sup>261</sup> Modelo em que alguns portos de maior capacidade (*hub*) recebem grandes navios. Dos *hubs* partem navios menores, com a carga em trânsito aduaneiro, para portos menores (*feeder*), em geral de menor capacidade.

A Figura 112 sintetiza as principais alternativas complementares ao desenvolvimento da cabotagem no que tange aos aspectos portuários, ressaltando-se que o equilíbrio de oferta e demanda de capacidade nas instalações e acessos tende a melhorar significativamente o desempenho deste tipo de transporte.

| Possíveis ações complementares                                      | Benefício                                                                                                                                                                                                                                                                      | Custo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fomentar o desenvolvimento de terminais/áreas dedicadas à cabotagem | <ul style="list-style-type: none"> <li>Torna desnecessário o controle da Receita e do uso do Siscomex nestes terminais</li> <li>Permite a dedicação à uma carga que exige menores tempos de atendimento e diferentes procedimentos (pre-stacking, armazenagem, etc)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Perda de escala da infraestrutura e possível maior custo portuário</li> <li>Eventual inviabilidade financeira (solução via PPP ou ente público)</li> <li>Pode prejudicar carga <i>feeder</i>, que usa bandeira brasileira mas só usa terminais alfandegados (mais escalas)</li> </ul> |
| Excluir carga de cabotagem do Siscomex                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Siscomex teria que ser modificado para não incorporar controle da carga de cabotagem</li> </ul>                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Investimento nas modificações no sistema Siscomex</li> <li>Custo de transição</li> <li><b>Requer análise de viabilidade pela Receita</b></li> </ul>                                                                                                                                   |
| Tornar Siscomex mais flexível no agendamento das operações          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Siscomex teria que ser modificado para que os registros pudessem ser feitos com menor antecedência com repercussão positiva no <i>feeder</i> e importação/ exportação</li> </ul>                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Figura 112 - Síntese de recomendações complementares para o desenvolvimento da cabotagem

### 3.3.3.2 Implicações no marco regulatório

Como ponderado acima, em relação à eficiência na gestão da operação, foi recomendada a segunda alternativa, em que a Receita Federal seria a responsável pelo desempenho dos processos de fiscalização/liberação de cargas e navios e coordenaria a atuação dos outros órgãos (Anvisa, Mapa, etc.) envolvidos no cumprimento de suas funções específicas nos processos. Para tanto, seria necessário que a legislação seja devidamente alterada, de modo que a Receita Federal passe a ter tal competência e possa assim assumir a responsabilidade pelos prazos e pela qualidade do processo como um todo, fiscalizando diretamente dos demais órgãos. Assim, a Lei 11.457/2007 (que criou a Receita Federal do Brasil) deverá explicitar que a Receita coordenará a atuação dos demais agentes no processo de fiscalização/liberação de cargas.

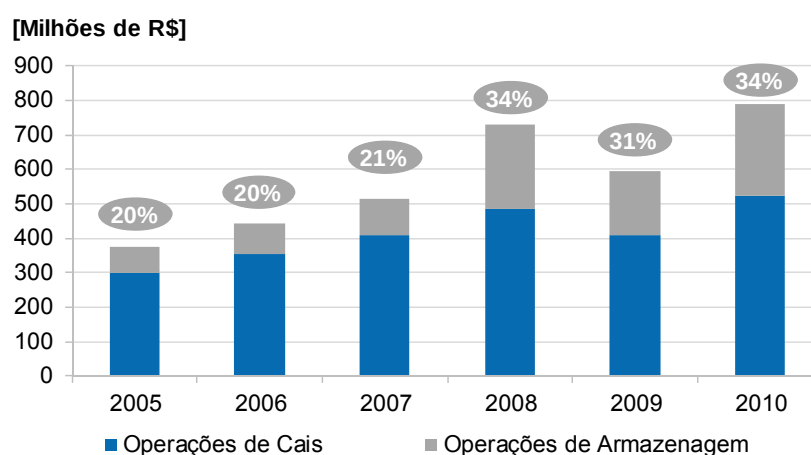
Ainda em relação à eficiência na gestão da operação, sugere-se a criação de uma comissão que viabilize a comunicação e o alinhamento entre os órgãos envolvidos nos processos, tornando possível a identificação dos pontos críticos enfrentados pelos agentes privados nos processos relacionados ao comércio exterior e o estabelecimento de planos de ação, prazos e metas. Do ponto de vista legal, é necessária publicação de lei específica para a criação de tal comissão, considerando sua natureza de órgão. Uma vez instituída, ela poderia então, por meio de seus instrumentos, criar uma força tarefa com o objetivo de cumprir as metas estabelecidas pela Comissão, visando a implantar ações de melhorias atreladas aos fluxos de cargas e navios.

### 3.3.4 Medidas para Desobstrução da Zona Primária

Constatou-se que a taxa de utilização dos pátios dos principais terminais de contêineres do Brasil está atualmente muito próxima ou acima da ideal, tornando-se um gargalo logístico. Os pátios sobrecarregados afetam os custos de armazenagem, requerendo maior número de tombos na movimentação interna, podendo levar à alta dos preços cobrados e, necessariamente, diminuindo a eficiência das operações de cais com reflexo na ocupação dos berços.

Parte deste problema advém do tempo relativamente alto de permanência dos contêineres de importação em Zona Primária, decorrente não só do excesso de burocracia para sua liberação, mas também por práticas de mercado que incentivam o dono da carga a mantê-la nos recintos alfandegados nesta zona. A possibilidade de diferir impostos no momento da nacionalização da carga incentiva o importador em armazená-la em Zona Primária, já que há poucas opções ou falta de atratividade em Zona Secundária.

Além disso, pratica-se a cobrança fixa por período de armazenagem (entre sete e dez dias) para algumas cargas – importação de contêineres, principalmente – favorecendo a estadia da carga ao longo desse tempo. Essas práticas estão tornando as receitas dos operadores portuários vinculadas ao serviço de armazenagem cada vez mais relevante. Um exemplo é dado pelos números públicos de uma grande empresa brasileira operadora de terminais de contêineres: no período de 2005 a 2010, a receita bruta gerada com armazenagem passou de 20% para 34% do total, segundo seus relatórios anuais.



**Figura 113 - Receita bruta dos serviços prestados pelos terminais de uma grande empresa brasileira de operação de contêineres<sup>262</sup>**

Comumente se diz, num contexto de escassez de capacidade, que os atuais portos secos poderiam ser mais bem explorados para desobstruir a Zona Primária, ainda que isoladamente não represente a melhor alternativa<sup>263</sup>. Porém, a falta de marco regulatório claro, questionamentos jurídicos e ainda a carência de novas licitações para a implantação de portos secos bem posicionados e com escala têm prejudicado seu desenvolvimento.

### 3.3.4.1 Alternativas e recomendações

O desenvolvimento de capacidade de armazenagem em áreas alfandegadas deve ser a principal diretriz para solucionar o problema de obstrução na Zona Primária. Como se discutiu, isto passa por viabilizar ou tornar mais atrativos espaços de armazenagem fora do porto organizado.

Neste contexto, a decisão primordial é se a atividade de armazenamento em recinto alfandegado em Zona Secundária será considerada serviço público ou atividade econômica, adaptando os

<sup>262</sup> Fonte: relatórios anuais da empresa.

<sup>263</sup> Os portos secos possuem áreas pequenas e espalhadas, o que reduz a eficiência na alocação de recursos da Receita e de outros órgãos anuentes. Além disso, não possuem toda a infraestrutura necessária à extensão de um porto (são apenas armazéns alfandegados, em geral).

atuais recintos ao modelo adotado, e reduzindo a insegurança jurídica do setor – conforme amplamente descrito no diagnóstico do setor portuário. Embora a questão em tela exceda a esfera do setor portuário, ela o afeta em grande medida, sendo então avaliada sob a sua ótica.

A primeira alternativa é considerar a atividade como serviço público (assim como é atualmente). A expansão de portos secos se daria através da licitação de recintos alfandegados para operar no regime de permissão (quando o imóvel for privado) ou de concessão (quando o imóvel for da União), maneira como funciona atualmente. Contudo, para esse modelo funcionar de forma plena, a Receita Federal – ou outro órgão responsável pelo processo licitatório (caso venha a ser estabelecido) – deverá ser estruturada para realizar estudos de demanda por novas instalações<sup>264</sup> e atualizá-los em prazos específicos, realizando assim licitações em áreas que se mostram necessárias, de maneira eficiente. Seria também realizada uma “fase de transição” para adaptar os Clis à legislação modificada.

Dado que esta alternativa não muda substancialmente a situação atual (que tem problemas, conforme descrito no diagnóstico), deveria ser constituída uma “válvula de escape”. Identificou-se a possibilidade de, nestas circunstâncias, estruturação do modelo de “Zona de Apoio Logístico Portuário” (Zalp), plataformas logísticas análogas ao modelo de Zona de Atividade Logística (ZAL), como há na Espanha, por exemplo.

Trata-se de uma plataforma intermodal associada a um porto específico, localizada em Zona Primária (contígua ou não ao porto) sob a mesma administração do porto organizado. Cabe a esta administração identificar a necessidade e buscar meios para viabilizar esta plataforma. Este modelo possibilitaria a oferta de armazenagem alfandegada próxima ao porto e o uso eficiente de recursos da Receita e outros órgãos intervenientes pela utilização de postos únicos de vistoria.

A segunda alternativa é que a atividade de armazenamento em recinto alfandegado passe a ser considerada atividade econômica. Esta medida retomaria o modelo de autorização de portos secos (ou seja, o modelo de Clis) existente durante a curta vigência da MP 320/2006.

Este modelo permitiria que o mercado desenvolvesse nova capacidade para suprir as necessidades de áreas alfandegadas para armazenagem fora da Zona Primária, em áreas industriais, comerciais e perto de portos cuja capacidade de armazenagem fosse limitada<sup>265</sup>. Haveria critérios claros para orientar a Receita a autorizar ou não um agente público ou privado, sem discricionariedade. Isto facilitaria a criação de novos recintos alfandegados.

Diante dos problemas hoje verificados e ponderando-se prós e contras, recomenda-se a adoção desta segunda alternativa, que restaura o conceito de armazenagem alfandegada em Zona Secundária como atividade econômica.

Em adição ao modelo a ser implantado, caso os problemas persistam, uma medida que pode ser tomada é a definição de regras para reduzir o interesse em manter a carga na Zona Primária. Por exemplo, poderia ser instituído um tempo máximo de armazenagem nas áreas próximas ao cais, a partir do qual se daria início ao processo de nacionalização. Por exemplo, as cargas recebidas teriam até cinco dias (prazo hipotético) para serem destinadas a um porto seco (ou ZAL) ou iniciarem o processo de nacionalização. Após este prazo, caso a carga permanecesse armazenada em Zona Primária, o processo de nacionalização deveria ser iniciado automaticamente, portanto, limitando-se o prazo para diferimento de impostos, ou seja, restringindo incentivos para a armazenagem em Zona Primária, área nobre e demarcada dos portos.

<sup>264</sup> Pode-se, por exemplo, derivar este plano do PNLT, assim como se faz para outros modais.

<sup>265</sup> A iniciativa privada poderia ainda produzir plataformas logísticas similares à Zalp, porém de caráter privado.

### 3.3.4.2 Implicações no marco regulatório

No que diz respeito às alternativas de desobstrução da zona primária, duas são as opções aventadas, quais sejam: (I) a estruturação do modelo de Zona de Apoio Logístico Portuário, em que são instalados recintos alfandegados na Zona Primária a serem administrados pela AP; ou (II) a alteração no regime jurídico da atividade de armazenamento em recinto alfandegado, de modo que esta passe a ser considerada atividade econômica.

A primeira alternativa não exige qualquer alteração legal. Por sua vez, a segunda opção demandaria a aprovação de nova lei estabelecendo o novo regime de atividade econômica (tal qual o estabelecido durante a curta vigência da MP 320/2006) e retomando o modelo de autorização de portos secos (ou seja, o modelo de CLIAS).

## 3.4 ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL: COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS AGENTES DO SETOR PORTUÁRIO E HIDROVIÁRIO

O setor portuário e hidroviário passou por algumas importantes alterações em sua organização institucional ao longo da última década. A criação da ANTAQ, em 2001, e, sobretudo a da SEP, em 2007, favoreceu que fosse dado maior foco ao setor portuário e tomadas ações concretas para o seu desenvolvimento.

Por outro lado, a segregação da competência sobre os portos marítimos (SEP) dos demais tipos de portos (isto é, fluviais e lacustres) e demais modalidades de transporte (MT), além da manutenção do vínculo administrativo da ANTAQ ao MT (enquanto que esta, na prática tem fortes interações com mais de um ministério), levou a uma falta de integração entre os agentes e à sobreposição de funções – não somente entre si, como também com outros agentes da governança do setor (como CAPs). Um exemplo importante disso é a falta de coordenação e alinhamento na elaboração de instrumentos de planejamento de transportes, executados por agentes diferentes.

Neste item, trata-se da competência ministerial sobre a gestão de portos e hidrovias, em que são traçadas recomendações que orientam a uma melhor integração das modalidades de transporte, sem comprometer o “foco” que o setor portuário ainda requer até que seus problemas mais críticos tenham sido sanados. O item 3.4.3 “desce um nível” na organização institucional e lança olhares sobre as atribuições e atuação da ANTAQ – que englobam portos e hidrovias<sup>266</sup>.

Além disso, é proposta uma discussão sobre as atribuições de planejamento setorial, compartilhada por diversos agentes do setor em âmbito federal e local, e cujos problemas foram identificados – na Fase de Diagnóstico – como uma das principais causas de atrasos no setor portuário e hidroviário ao longo do tempo.

Por fim, foca-se também o setor hidroviário, que é gerido hoje por convênio, que é um ato precário. A Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR) cumpre, desde 2008, a função de administradora de todas as vias navegáveis interiores federais, por meio das Administrações Hidroviárias (AH) – que foram a ela vinculadas em sua totalidade. Este arranjo institucional se baseia num instrumento precário, um convênio firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a CODOMAR, em caráter transitório. Os problemas associados à organização institucional da gestão hidroviária e portuária fluvial e lacustre dificultam o desenvolvimento do setor.

Em linhas gerais, as propostas sugeridas neste item se baseiam em alguns pontos chave: busca de uma lógica de planejamento integrado do setor portuário com os demais modais de transporte; promoção de foco no planejamento, elaboração de políticas e, sobretudo, na gestão de portos e hidrovias; e abordagem consistente e integrada entre os diferentes tipos de portos (marítimos e

<sup>266</sup> Além da navegação (interior e marítima).

fluviais). Dessa forma, acredita-se que a configuração final da organização institucional deveria promover uma reformulação significativa, conforme as propostas apresentadas e detalhadas ao longo deste item.

### 3.4.1 Competência sobre a Formulação de Políticas e o Planejamento Setorial

A formulação de políticas de transporte e o planejamento no setor portuário e hidroviário são competências hoje dispersas entre a SEP e o MT. Do ponto de vista de planejamento integrado, exerce papel hierarquicamente superior o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT).

Criado pela Lei 10.233/2001, o CONIT é um conselho interministerial<sup>267</sup>, coordenado pelo MT, que tem, entre as suas principais atribuições, a de propor medidas que propiciem a integração dos diferentes modais de transporte e das políticas de desenvolvimento de cada um, além da harmonização das políticas de transportes das diferentes esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal). Da sua criação até o presente, entretanto, o CONIT teve pouca atuação prática<sup>268</sup>. O baixo nível de atividade do órgão permite a criação de lacunas nas atividades de competências interministeriais, como por exemplo, a definição de responsabilidades pela construção e operação de eclusas em barragens hidroelétricas de hidrovias, entre outros.

A responsabilidade ministerial sobre as instalações portuárias, por sua vez, se divide entre o MT (hidrovias, portos fluviais e lacustres e navegação/marinha mercante) e a SEP (portos marítimos). Compete ainda ao MT a responsabilidade sobre os modais terrestres (rodoviário e ferroviário)<sup>269</sup>.

Tal segregação de responsabilidade é pouco usual no mundo. Na maioria dos diversos países pesquisados neste estudo predomina um ministério único responsável pela pasta de transportes (Figura 114).

<sup>267</sup> Participam do Conit os ministros das seguintes áreas: Transportes (que preside o conselho); Casa Civil; Defesa; Justiça; Fazenda; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Planejamento, Orçamento e Gestão; Cidades; Meio Ambiente; Secretaria Especial de Portos.

<sup>268</sup> O órgão, que delibera por meio de resoluções, promulgou apenas uma até o momento, que dispõe somente sobre seu funcionamento interno.

<sup>269</sup> Com exceção dos transportes urbanos, cuja competência é do Ministério das Cidades.

| País           | Órgão Federal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Ministério único | Ministérios separados |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------|
| Bélgica        |  Serviço Público Federal de Mobilidade e Transportes, ligado ao <u>Ministério dos Transportes</u>                                                                                                                                                                  | ✓                |                       |
| Alemanha       |  Departamento de Vias Marítimas e Navegação do <u>Ministério de Transportes, Construções e Desenvolvimento Urbano</u>                                                                                                                                              | ✓                |                       |
| Cingapura      |  Autoridade Portuária e Marítima dentro do <u>Ministério dos Transportes</u>                                                                                                                                                                                       | ✓                |                       |
| China          |  Departamento de Transporte Aquaviário do <u>Ministério dos Transportes</u>                                                                                                                                                                                        | ✓                |                       |
| Estados Unidos |  <u>Departamento Nacional de Transportes</u>                                                                                                                                                                                                                       | ✓                |                       |
| Holanda        |  Diretoria Geral de Aviação Civil e Assuntos Marítimos dentro do <u>Ministério da Infraestrutura e Meio Ambiente</u>                                                                                                                                               | ✓                |                       |
| Hong Kong      |  Departamento Marítimo dentro do <u>Ministério dos Transportes e Habitação</u>                                                                                                                                                                                     | ✓                |                       |
| Espanha        |  Política formulada pela <u>Secretaria Geral de Transportes (Ministério de Fomento)</u> é implantada por um órgão específico do setor portuário, semelhante à Portobras                                                                                            | ✓                |                       |
| Índia          |  Departamento de Shipping do Ministério de Shipping. Road Transport and Highways se responsabiliza pela indústria naval, <i>major ports</i> e navegação (marítima e hidroviária). Na área de transportes, há também os ministérios de Ferrovias e de Aviação Civil |                  | ✓                     |

Figura 114 – Exemplos de estruturas ministeriais em outros países

A despeito da estrutura *sui generis* adotada no Brasil com a criação da SEP, a segregação dos portos marítimos do conjunto de competências do MT criou um ambiente mais favorável ao desenvolvimento do setor, alçado a um patamar institucional mais elevado. Ainda que as ações concretas realizadas pela SEP, como o Plano Nacional de Dragagem, o programa Porto Sem Papel, o Plano Nacional de Logística Portuária, entre outros, sejam poucas, o principal resultado de sua criação foi a mobilização geral do setor com importantes resultados na quebra de inércia das instituições e agentes e na busca de soluções aos problemas normativos e o estabelecimento claro de interlocutores dedicados ao setor portuário marítimo.

Por outro lado, à atual organização institucional fragmentada associam-se problemas, como:

- Falta de clareza quanto ao campo de atuação – a falta de um conceito consensual para a classificação de portos entre marítimos e fluviais<sup>270</sup>, gerando desalinhamento entre a SEP e o MT;
- Falta de integração no planejamento de transportes – há vários esforços de planejamento em vários níveis do governo, porém não há um processo ordenado que compatibilize ou agregue esses esforços, o que resulta na falta de alinhamento e sobreposições entre planos diversos;
- Desalinhamento entre Ministério competente e agência reguladora – a ANTAQ é responsável pela regulação e fiscalização de todas as infraestruturas, sendo a maior parte de sua demanda atual referente aos portos marítimos, entretanto, mantém vínculo administrativo ao MT.

### 3.4.1.1 Alternativas e recomendações

Tendo em vista as questões que levaram ao surgimento da SEP como paliativo (inclusive sendo originalmente denominada Secretaria Especial de Portos) e as dificuldades observadas para o maior desenvolvimento do setor portuário dentro da atual estrutura do MT, considerou-se necessário rediscutir a atual divisão de competências ministeriais. Foram analisadas três alternativas:

<sup>270</sup> Não há consenso se o fator determinante para a classificação deve ser o tipo de navegação atendida pelo porto ou meramente a localização geográfica (se em águas interiores ou na costa). Tal fato leva a questionamentos, em especial, em portos localizados em rios, porém cuja navegação predominante é de longo curso (como em Manaus).

1. Manter distintos órgãos de delineamento de políticas do setor portuário marítimo e do setor de transportes terrestres e fluviais com a SEP e MT separados, como hoje.

Esta alternativa, entretanto, deveria ser acompanhada de melhorias em mecanismos que assegurem maior alinhamento e coordenação entre os órgãos, em especial considerando a natureza complementar dos mesmos (integração intermodal). Se por um lado uma atuação mais consistente do CONIT pode contribuir ativamente nesta integração; por outro, este não parece ser um dos seus propósitos principais – foco principal no alinhamento entre as políticas de transportes e as políticas dos demais ministérios envolvidos (alinhamento entre os diferentes modais), o que fica caracterizado pelo perfil dos distintos membros do CONIT. Desta forma, provavelmente seria oportuna a criação de mecanismos específicos de integração entre SEP e MT, assim como equipes de trabalho efetivamente conjuntas, em especial para o Planejamento Integrado de Transportes (uma vez que cada órgão provavelmente teria suas próprias equipes de planejamento). Entretanto, ainda assim provavelmente permanecerá o risco de duplicações de atividades e coordenação insuficiente entre os diferentes modais.

Além disso, seria fundamental estabelecer claramente o limite do escopo de atuação – entre os portos marítimos e fluviais. Uma possível divisão seria estabelecer que portos/instalações fluviais que atendam navios para a navegação de longo curso (independentemente se também recebem ou não cargas vindas/destinadas à navegação interior ou se estão localizados à beira-mar, em estuários ou rios) estariam sob a responsabilidade da SEP; por outro lado, portos/instalações fluviais e lacustres que façam exclusivamente movimentação de cargas e passageiros provindos/destinados à navegação de interior (dentro das hidrovias) estariam sob a responsabilidade do Ministério dos Transportes – note-se que o desenvolvimento e gestão das hidrovias permaneceria sob responsabilidade do MT.

2. Consolidar a competência sobre os modais aquaviários, entretanto ainda segregados dos demais modais, ou seja, transferir para a SEP a competência sobre a navegação (interior e marítima), as hidrovias e os portos fluviais e lacustres, hoje sob responsabilidade do MT.

Esta alternativa extingue o questionamento sobre o escopo de atuação em portos “marítimos” e portos “fluviais e lacustres” e promove uma gestão única e integrada, focada nos modais aquaviários. Entretanto, mantém as dificuldades de alinhamento de planejamento e políticas entre os diferentes modais – de forma semelhante à discussão apresentada na primeira alternativa (acima), o que é considerado crítico em especial devido à necessidade de integração entre os modais – os portos são, na verdade, elos de ligação entre o modal de navegação (marítima ou fluvial) e modais terrestres (rodovias, ferrovias, etc.).

Além disso, a incorporação das responsabilidades sobre portos fluviais e hidrovias demandariam novas capacidades e estrutura atualmente não existentes à SEP.

Como consequência desta integração das responsabilidades sobre os modais aquaviários, caso seja definida como modelo definitivo (longo prazo), a fim de se tornar o modelo consistente com o empregado às demais agências regulatórias, a vinculação administrativa da ANTAQ poderia ser transferida à SEP.

3. Consolidar as competências sobre os diferentes modais em um único ministério (o MT), sendo feita uma reformulação relevante a fim de promover a integração, mas ao mesmo tempo assegurando o foco necessário a cada modal.

Esta alternativa estabeleceria, de fato, um modelo que intrinsecamente promove uma integração entre os diferentes modais (aquaviários, rodoviário, ferroviário, etc.), o que é fundamental para que o planejamento integrado do Sistema Nacional de Viação leve a investimentos de melhoria/expansão/desenvolvimento de forma coordenada e alinhada, em função de visão consensual de projeções de demanda e oferta.

O contra-argumento apresentado por diversos dos agentes entrevistados de que a separação em ministérios distintos assegura maior “foco” no setor, pode ser superado com propostas concretas de reformulação da estrutura do Ministério e o estabelecimento de uma agenda clara de desenvolvimento do Setor. Para isso, propomos que a integração em um único ministério seja precedida de uma profunda reestruturação dos ministérios atuais (MT e SEP). Assim, caso esse modelo venha a ser implementado, sugerimos que o ministério integrado esteja organizado numa estrutura por modais, com a existência de uma Secretaria de Transportes Aquaviários responsável pela elaboração de políticas e gestão de portos/instalações portuárias (“marítimos” e “fluviais e lacustres”), hidrovias e, eventualmente, navegação. Em paralelo existiria(m) secretaria(s) responsável(is) pelos demais modais terrestres (análise da estrutura dos modais terrestres não foi incluída no escopo deste Estudo). Além disso, também sugerimos a criação de uma Secretaria de Planejamento Integrado de Transportes, com atribuições de planejamento do SNV e apoio às secretarias dos diferentes modais, conforme mencionado a seguir.

Por fim, é importante mencionar que a proposta apresentada de consolidação das competências em um ministério único é uma proposta de modelo definitivo/permanente. Entretanto, é possível que sua implementação tenha alguns desafios imediatos (como a necessidade de reestruturação dos ministérios existentes). Desta forma, acreditamos que no curtíssimo prazo possam ser iniciadas ações para preparar a consolidação, sendo que esta ainda levaria algum tempo para se concretizar, podendo ser implementada em fases, conforme discutido a seguir.

Os principais aspectos positivos e negativos das alternativas são apresentados na Figura 115.

| Alternativas |           |     | Descrição                                                                                                                                              | Aspectos Positivos                                                                                                                                                                                                                         | Aspectos Negativos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------|-----------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b>     | MT        | SEP | <ul style="list-style-type: none"> <li>Manter SEP e MT separados (situação atual)</li> </ul>                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Foco exclusivo no setor portuário marítimo</li> </ul>                                                                                                                                               | <p><u>Somente alternativa 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de definição consensual sobre escopo entre MT e SEP (indefinição sobre classificação de porto organizado fluvial ou marítimo)</li> <li>Desalinhamento entre ANTAQ e o nível ministerial</li> </ul> <p><u>Ambas as alternativas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dificuldade de planejamento integrado de transportes (PNLT, PNLP, etc.)</li> </ul> |
|              | Portos    | ✓   |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|              | Hidrovias | ✓   |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>2</b>     | MT        | SEP | <ul style="list-style-type: none"> <li>Manter SEP e transferir a ela a competência sobre navegação, hidrovias e portos fluviais e lacustres</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Unifica foco dos setores, que possuem maior afinidade</li> <li>Hidrovias e navegação têm menor concorrência por recursos (dentro do órgão)</li> <li>Alinha atividades da ANTAQ</li> </ul>           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|              | Portos    | ✓   |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|              | Hidrovias | ✓   |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>3</b>     | MT        | SEP | <ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidar as competências sobre os diferentes modais no MT</li> </ul>                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Facilita a integração e planejamento entre todos os modais de transporte</li> <li>Elimina dúvidas sobre competência de portos</li> <li>Elimina o desalinhamento entre ANTAQ e Ministério</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de foco e recursos ao setor portuário (motivos da criação da SEP) pode voltar a ser um problema</li> <li>Para evitá-lo, pode-se reestruturar o MT</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                           |
|              | Portos    | ✓   |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|              | Hidrovias | ✓   |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

**Figura 115 – Aspectos positivos e negativos das alternativas de organização institucional dos agentes de formulação de políticas e planejamento setorial**

A solução sugerida é a terceira, que propõe a consolidação das competências em um único Ministério (por exemplo, no MT), em conjunto com uma reformulação de sua atual estrutura, visando garantir equilíbrio adequado no foco e recursos entre os diferentes modais.

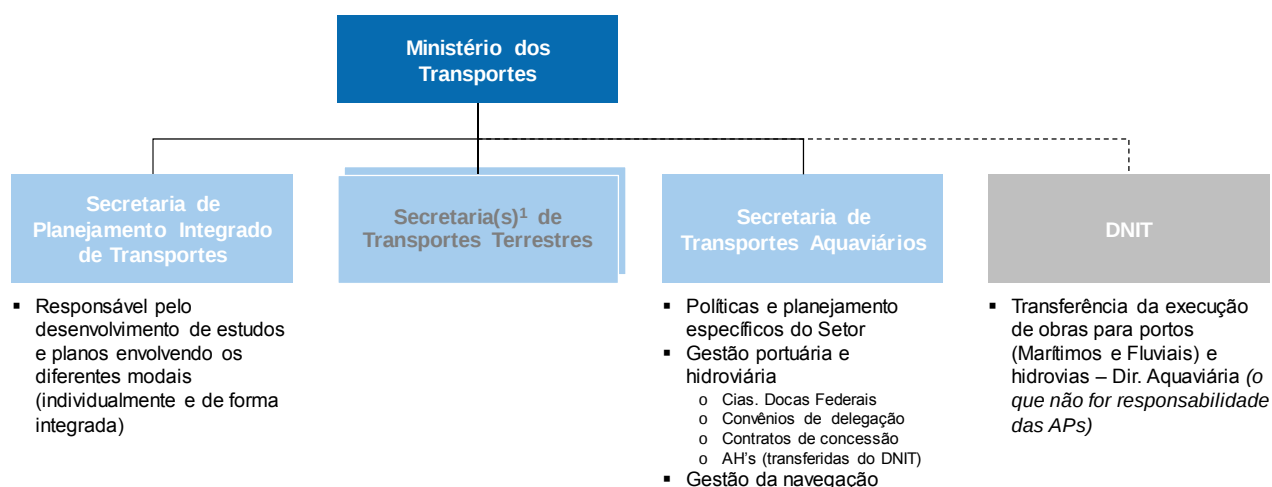
Assim, sugere-se a criação de secretarias específicas (em oposição à estrutura atual, que é funcional<sup>271</sup>): uma para os Transportes Aquaviários e outra(s) para os modais terrestres (rodoviário, ferroviário – a estruturação dos modais terrestres não fez parte do escopo deste Estudo). Tais secretarias seriam responsáveis essencialmente pela elaboração de políticas e ações de planejamento (específicas para o modal) e gestão dos programas, ativos e operações dos respectivos modais.

Além disso, poderia ser criada uma Secretaria de Planejamento Integrado de Transportes, que seria a principal responsável pela elaboração de estudos e ações de planejamento do setor de transportes como um todo e por garantir a integração multimodal – para isso, esta secretaria deveria atuar de forma conjunta com as secretarias específicas e, sempre que necessário, desenvolver estudos e pesquisas demandadas por elas.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, frente ao atual funcionamento do Ministério dos Transportes, não se sugere a supressão de nenhuma das responsabilidades no modelo final, apenas uma reconfiguração (e eventualmente complementação/desenvolvimento) das competências atualmente existentes nas diferentes Secretarias.

Ademais, a atual estrutura da SEP pode servir de base para a proposta Secretaria de Transportes Aquaviários, entretanto, retirando-se a responsabilidade pela gestão de obras (transferidas para as APs, AHs ou DNIT) e incorporando-se as competências sobre hidrovias, portos lacustres e fluviais e navegação.

A estrutura sugerida para o MT, bem como as principais funções de cada uma das novas secretarias são apresentadas na Figura 116.



(1) O detalhamento da estrutura organizacional para os modais terrestres não faz parte do escopo do Estudo

**Figura 116 – Reestruturação sugerida ao MT**

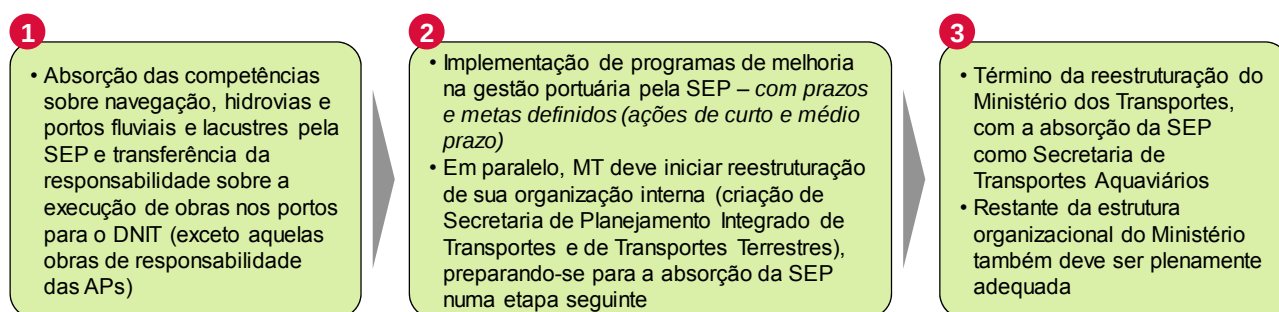
<sup>271</sup> O MT possui hoje três secretarias: Secretaria de Política Nacional de Transportes (voltada à formulação de políticas e ao planejamento), Secretaria de Gestão dos Programas de Transporte (voltada à coordenação dos programas, planos e projetos do Ministério) e Secretaria de Fomento de Ações de Transportes (voltada à captação de recursos para o setor). Os modais são tratados internamente a cada uma das secretarias.

A proposta acima descrita é aquela avaliada como a mais adequada para o ministério competente pelos modais aquaviários – numa visão de médio a longo prazos. Entretanto, sua implantação requer uma profunda alteração do modelo organizacional atual tanto do MT, quanto da própria SEP. Entende-se que a realização dessas mudanças pode demandar algum tempo, em especial considerando-se que o setor aquaviário tem passado por mudanças e que ainda existe um conjunto de ações que precisam ser implantadas para se buscar um novo patamar de eficiência e desenvolvimento. Dessa forma, no sentido de se assegurar uma movimentação concreta na implantação do modelo proposto, caso seja o escolhido, e ao mesmo tempo promovendo o foco necessário nas mudanças, considera-se uma abordagem de migração gradual, em fases – porém com prazo definido.

Num primeiro estágio, as competências referentes a portos fluviais e lacustres, hidrovias e navegação seriam incorporadas à SEP, sendo que as competências de execução/gestão de obras e programas relacionados a obras seriam transferidas da SEP às APs e AHs, quando aplicável, ou então para o DNIT. Este primeiro movimento busca possibilitar já a estruturação da Secretaria de Transportes Aquaviários, tal qual posteriormente seria incorporada ao MT.

Um segundo estágio, que poderia começar em paralelo ao primeiro, diz respeito a reorganizar o MT, estruturando-o em secretarias modais específicas, além da criação e consolidação da Secretaria de Planejamento Integrado de Transportes – aproveitando-se parte das competências existentes na Secretaria de Políticas de Transportes. Desde o início, é sugerido que esta secretaria já atue com grande integração com a SEP, mesmo antes de sua incorporação ao MT.

Por fim, entendendo que parte das mudanças a serem promovidas no setor é de grande relevância/complexidade e, portanto, se beneficiaria de grande interlocução direta nos diferentes níveis do Executivo, poder-se-ia estabelecer um conjunto de metas e prazos (ações de curto e médio prazos) a serem atingidos antes da consolidação da SEP junto à estrutura reformulada do MT. Isto permitiria o tempo necessário para a adequada reformulação do MT e, paralelamente, para a implantação imediata das mudanças necessárias ao setor de transportes aquaviários; entretanto, com um prazo pré-estabelecido para a consolidação de fato do Ministério dos Transportes, conforme ilustra a Figura 117.



**Figura 117 – Processo de transição para a reestruturação do MT, absorvendo as competências da SEP**

Por fim, entende-se que o CONIT deveria ser preservado, porém dever-se-ia buscar uma atuação mais consistente e destacada, realizando-se as reuniões periódicas, discutindo-se amplamente o planejamento integrado do setor de transportes (no âmbito do SNV) e também assegurando participação efetiva de seus membros. Mais uma vez dá-se destaque à necessidade urgente de definir a responsabilidade de construir e operar eclusas em hidrovias, problemas no licenciamento ambiental de portos e hidrovias, entre outros.

Dessa forma, devem-se constituir mecanismos para garantir que o MT, que dá suporte ao conselho e cujo ministro o preside, tome medidas para que o CONIT funcione na prática.

### 3.4.1.2 Implicações no marco regulatório

Em matéria de organização dos ministérios, para a implantação da recomendação proposta seria necessário alterar a Lei 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e ministérios. Em especial, bastaria alterar os dispositivos que dispõem sobre MT e SEP. Em relação ao DNIT, seria necessária modificação na Lei 10.233/2001.

Já com relação à estrutura organizacional do MT, seria necessária uma nova medida estabelecendo as modificações propostas, alterando ou revogando o Decreto 4.721/2003, que determinou a estrutura regimental atual.

### 3.4.2 Atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários

À atuação da agência reguladora (ANTAQ) foram associados alguns aspectos críticos ao desenvolvimento e ao bom funcionamento do setor portuário.

Em primeiro lugar, como já comentado, a ANTAQ vincula-se administrativamente ao MT, entretanto, possui a maior parte de suas demandas associadas aos portos marítimos, atualmente sob responsabilidade da SEP. Além da inadequação da estrutura, em eventuais casos de conflitos no nível ministerial, a Agência poderia manter-se alinhada ao MT em detrimento da SEP.

Em segundo lugar, não há uma delimitação clara entre as competências da ANTAQ e da SEP em algumas questões. Historicamente, a variação do nível de atenção do MT ao setor portuário gerou lacunas que acabaram, em algum grau, sendo preenchidas pela ANTAQ. Entretanto, com a criação da SEP, passaram a existir sobreposições e conflitos com a Agência.

Por último, a atuação da ANTAQ apresenta um desbalanceamento entre a análise e fiscalização de arrendamentos e a regulação e fiscalização econômica. No primeiro caso, a centralização de responsabilidades pode contribuir para dilatar prazos, aumentar as exigências processuais e gerar entraves aos processos, enquanto no segundo, a sua atuação ainda é pouco abrangente.

#### 3.4.2.1 Alternativas e recomendações

Os aspectos críticos associados à atuação da ANTAQ devem ser solucionados tanto por medidas pontuais quanto por outras tecidas ao longo deste estudo, e que atacam estes problemas de maneira indireta.

No caso dos potenciais desalinhamentos entre a ANTAQ e a SEP, o problema deixaria de existir com a unificação da Secretaria com o MT, que também contribuiria para esclarecer a fronteira entre os papéis do Ministério (formulação de políticas e planejamento) e da Agência Reguladora (implantação das políticas e regulação)<sup>272</sup>. A esse aspecto contribuiria também a organização e a normatização dos instrumentos de planejamento (vide item 3.4.3), que deveriam expressar de forma mais clara as políticas para o setor, inibindo conflitos e sobreposições nas ações da ANTAQ.

Por último, e mais importante, o desbalanceamento no foco de atuação da ANTAQ entre a fiscalização dos arrendamentos e a regulação econômica deveria ser solucionado por um conjunto de ações diretas e indiretas.

No que tange à centralização de responsabilidades em relação aos arrendamentos, sugere-se que as APs gozem de maior autonomia para a realização dos processos, de modo que a ANTAQ não mais faça parte do caminho crítico dos mesmos. O seu foco residiria na fiscalização da AP, com base nos

<sup>272</sup> Já na fase de transição, em que a SEP assume todas as competências associadas ao setor aquaviário, a ANTAQ se vincularia à SEP.

contratos de gestão, convênios de delegação ou contratos de concessão firmados (descritos em detalhes no item 3.2.3). A ANTAQ deveria se limitar a estabelecer orientações e regras a serem cumpridas pelas APs, sem que ela tenha de conceder autorizações prévias em diversas situações, por exemplo:

- No processo de arrendamento;
- Em caso de desincorporação de bens no âmbito dos arrendamentos;
- Em caso de expansão e investimentos em infraestrutura no âmbito dos arrendamentos;
- Em caso de alteração do prazo originalmente previsto em contrato.

A maior flexibilidade e autonomia das APs são observadas em diversos países do mundo com reconhecida eficiência no setor portuário, como é o caso da Holanda e da Alemanha. A possibilidade de adoção de modelo que de fato confira essa autonomia está associada e é sustentada pelas medidas propostas para a melhoria da gestão e governança das APs (vide item 3.2).

Já no que tange à atuação na regulação econômica, a ANTAQ deveria atuar de forma mais consistente, principalmente na regulação de preços e tarifas portuárias e na garantia de universalidade da prestação dos serviços nas instalações de uso público.

No primeiro caso, sua atuação deveria se pautar pela fixação de cestas de serviços básicos prestados pelos operadores privados (por tipo de carga) e na obrigatoriedade de publicidade de tais preços (que deveriam ser previstas nos contratos de arrendamento, em linha com as recentes normatizações da Agência). Isso facilitaria o acompanhamento e a comparação de preços e, conseqüentemente, a identificação de possíveis casos de excessos.

De maneira análoga, a medida sugerida de criação de uma estrutura tarifária comum e a necessidade de fundamentação dos valores cobrados com base em suas estruturas de custos (vide item 3.2.3) facilitaria o acompanhamento dessas tarifas.

É importante ressaltar, entretanto, que se sugere a manutenção do regime de preços livres<sup>273</sup>, e que se incentive de diversas formas a competição para estimular sua modicidade. A ANTAQ deveria atuar apenas em casos que possam configurar concentração de mercado prejudicial aos usuários, como já prevê a Resolução 2.240/2011. Procedimento análogo deveria ser adotado no caso da concessão de portos à iniciativa privada.

Por fim, no que diz respeito à garantia de universalidade, o papel fiscalizador da ANTAQ seria facilitado por meio das medidas apresentadas no item 3.2.4, como:

- A existência obrigatória de pelo menos um berço de uso público nos portos organizados;
- A existência de dispositivos nos contratos de arrendamento que incentivem o atendimento a terceiros (para o caso de arrendatários que sejam donos de carga ou armadores).

Cabe ainda mencionar que, com a reintegração dos diferentes modais sob a responsabilidade de um único ministério, o fortalecimento do planejamento integrado e o decorrente desenvolvimento e amadurecimento do setor, pode-se, no futuro, considerar uma eventual integração das agências reguladoras de transportes: ANTT e ANTAQ.

### 3.4.2.2 Implicações no marco regulatório

As competências do MT/SEP e da ANTAQ estão definidas na Lei 10.683/2003 e na Lei 10.233/2001, respectivamente. As medidas recomendadas já estão praticamente consagradas no

<sup>273</sup> Exceto em casos específicos em que deverá ficar facultada às APs a possibilidade de estabelecer *price-caps*, por exemplo, em caso de monopólios na movimentação de certos tipos de carga num dado porto.

plano legal, cabendo apenas uma prática diversa (as quais devem ser resolvidas a partir das demais recomendações). Assim, o controle prévio pela ANTAQ das licitações para arrendamentos e prorrogações dos arrendamentos não constaria expressamente na Lei 10.233/2001, mas sim em atos infralegais. De todo modo, seria possível estabelecer, por exemplo, que não caberia o controle prévio da ANTAQ em matéria de arrendamentos portuários.

Ainda em relação à regulação econômica, as medidas propostas não demandariam alteração na Lei 10.233/2001 ou na Lei 8.630/1993 para serem implantadas. A ANTAQ poderia atuar desse modo no exercício da competência prevista no art. 27, XIV (“estabelecer normas e padrões a serem observados pelas Autoridades Portuárias”).

### 3.4.3 Planejamento Setorial Portuário

Atualmente, o principal documento de planejamento de transportes é o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), sob responsabilidade do MT e que teve até o final de 2011 duas versões publicadas, em 2007 e 2009<sup>274</sup>.

No setor portuário, especificamente, o primeiro documento “oficial” (recente) de planejamento partiria do Decreto 6.620/2008. O mesmo incumbiu a ANTAQ de elaborar, até meados de 2009, o Plano Geral de Outorgas dos portos marítimos (PGO), e apresentá-lo à SEP. Ainda que previsto na lei de criação da ANTAQ (Lei 10.233/2001), nenhum PGO dos portos marítimos havia sido proposto.

A SEP também iniciou, à época, ações para o desenvolvimento de um Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP). Embora pertinentes ao setor portuário, esses instrumentos – PGO e PNLP – nasceram concomitantemente em instituições diferentes e não foram coordenados em termos de escopo e prazo. É natural que o plano de outorgas se dê com base no que foi planejado para o setor e deve, portanto, estar de certa forma associado ao PNLP, ou ser decorrente do mesmo.

Esta situação revela que inexistente um processo de planejamento integrado no setor de transportes. Desalinhados, os instrumentos perdem efetividade e aumentam as desarticulações do sistema de planejamento.

Outro ponto que merece destaque consiste na ausência de normatização acerca das iniciativas de planejamento. O único documento associado ao planejamento setorial portuário cujas regras são estabelecidas em leis ou atos infralegais é o PGO, instituído e atribuído à ANTAQ pela Lei 10.233/2001. O Decreto 6.620/2008 também estabeleceu diretrizes gerais e frequência para o Plano e a Portaria 178/2009 definiu de forma mais clara o escopo e estabeleceu prazo para a elaboração do primeiro PGO.

#### 3.4.3.1 Alternativas e recomendações

Considera-se necessário que o planejamento de transportes do País passe a ser feito de forma integrada e coordenada entre os diferentes modais (incluindo setor portuário). Importante contribuição nesse sentido seria dada pela reestruturação da responsabilidade no nível ministerial, com a sugerida incorporação da SEP ao MT e a consequente reestruturação do MT, com estruturas específicas para os diferentes modais, somadas a uma Secretaria voltada especificamente à pauta do planejamento integrado.

<sup>274</sup> Uma nova versão seria publicada no início de 2012.

O processo de planejamento em si deve partir da visão geral de toda a malha de transportes e de projeções comuns de fluxos de transporte e, posteriormente, detalhado e desdobrado em instrumentos de planejamento específicos dos diferentes modais. A Figura 118 apresenta esquematicamente como se vislumbra o processo de planejamento do nível setorial ao local (no âmbito das APs), e os respectivos responsáveis por cada etapa do processo.

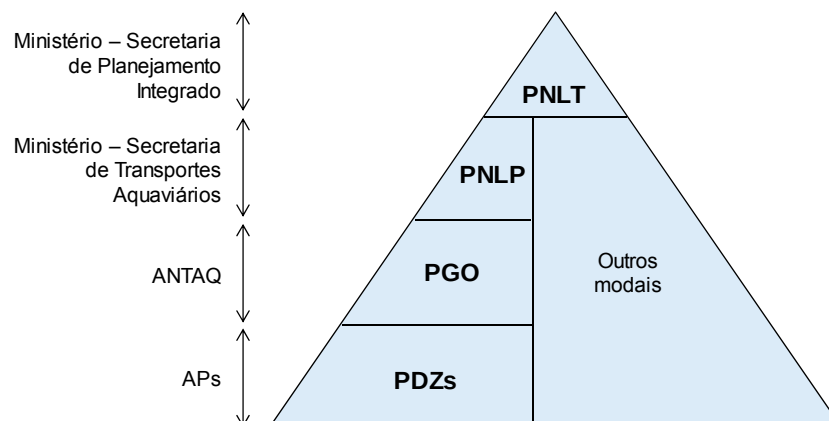


Figura 118 – Estrutura do processo de planejamento (do nível setorial ao planejamento local)

O processo de planejamento em cada nível não deve ser estático e tampouco isolado: cada nível deve considerar o disposto nos instrumentos de níveis superiores, mas também os que os alimentam.

De maneira geral, para o setor portuário o escopo dos instrumentos de planejamento em cada nível deve compreender:

- **PNLT** – deve identificar os principais fluxos de transporte de cargas e passageiros na malha multimodal de transportes, definir as macro prioridades em termos de desenvolvimento da malha e fluxos/vetores logísticos e estimar a respectiva capacidade do sistema, projetando os déficits de capacidade de transporte (por tipo de modal). No caso do setor portuário, deverá identificar o déficit de capacidade associado a cada uma das zonas portuárias;
- **PNLP** – deve, tomando como base o PNLT, detalhar as necessidades de investimentos no setor portuário. Especificamente, deve estabelecer como o excedente projetado de demanda em cada vetor deverá ser atendido, seguindo a ordem prioritária estabelecida: expansão de portos públicos existentes, instalação de novos portos públicos e instalação de novos terminais privados. Deverá estabelecer, ainda, o cronograma de investimentos em capacidade, tanto os públicos, que alimentarão o PPA (Plano Plurianual), quanto os privados. É o instrumento que deve distribuir as cargas demandantes entre as diferentes instalações portuárias, instituindo foco de prioridades aos portos;
- **PGO** – deve consistir em um plano de ação da ANTAQ para a execução das outorgas de novos portos públicos (ou instalações públicas isoladas) e de terminais privados<sup>275</sup>, associadas ao planejamento portuário expresso no PNLP; e
- **PDZs** – devem consistir na ferramenta de planejamento das APs, contemplando, principalmente: análises de oferta e demanda (considerando as disposições gerais contidas nos instrumentos do planejamento setorial) para a identificação da necessidade de investimentos em infraestrutura; aspectos de planejamento estratégico da AP (foco na gestão); e a definição do

<sup>275</sup> A execução de arrendamentos em portos públicos existentes caberá à AP.

zoneamento do porto<sup>276</sup>, que deverá especificar quais as áreas passíveis de arrendamento, bem como um cronograma para a execução dos arrendamentos, contemplando o que hoje é feito no Programa de Arrendamentos (PA), que poderia deixar de existir.

Os PDZs devem ser aprovados pela ANTAQ (representante do poder concedente e signatária dos contratos de gestão), que deverá verificar sua adequação e alinhamento com o planejamento setorial. Além disso, durante a elaboração dos PDZs, as APs deverão ouvir o respectivo CCAP e a(s) respectiva(s) prefeitura(s) do(s) Município(s) onde se encontram e anexar os pareceres dos mesmos na proposta de plano encaminhada para aprovação da ANTAQ.

Para garantir que o planejamento setorial portuário seja feito de forma dinâmica e seguindo as diretrizes preconizadas, sugere-se que o processo seja normatizado, e que as normas prevejam a periodicidade de elaboração de cada um dos instrumentos. Sugerem-se as seguintes frequências de elaboração dos planos:

- **PNLT** - realização a cada quatro anos, com uma revisão intermediária (a cada dois anos) das projeções de oferta e demanda, para verificar eventuais discontinuidades que levem à necessidade de revisões extraordinárias;
- **PNLP** - realização a cada dois anos, intercalados com o PNLT (e respectivas revisões), de forma a garantir que sempre haja um PNLP publicado um ano antes da publicação de um PPA. Tal cronograma é sugerido de forma com que os investimentos necessários ao setor contidos no PNLP possam ser incluídos nos PPAs;
- **PGOs** - realização a cada dois anos, de forma intercalada com o PNLP, com revisões anuais que deverão conter as adaptações necessárias caso o planejamento original de outorgas não tenha sido cumprido;
- **PDZs** - realização obrigatória a cada cinco anos, para permitir a revisão das metas e demais disposições contidas no contrato de gestão. É importante ressaltar que, caso as APs desejem alterar seu planejamento em uma frequência maior, poderão propor as alterações para a ANTAQ a qualquer tempo. O processo de aprovação por parte deste órgão, por sua vez, deverá considerar o alinhamento das mudanças propostas com o planejamento setorial.

A Figura 119 apresenta como seria a estrutura sugerida do cronograma de publicação dos diversos instrumentos de planejamento do setor portuário.

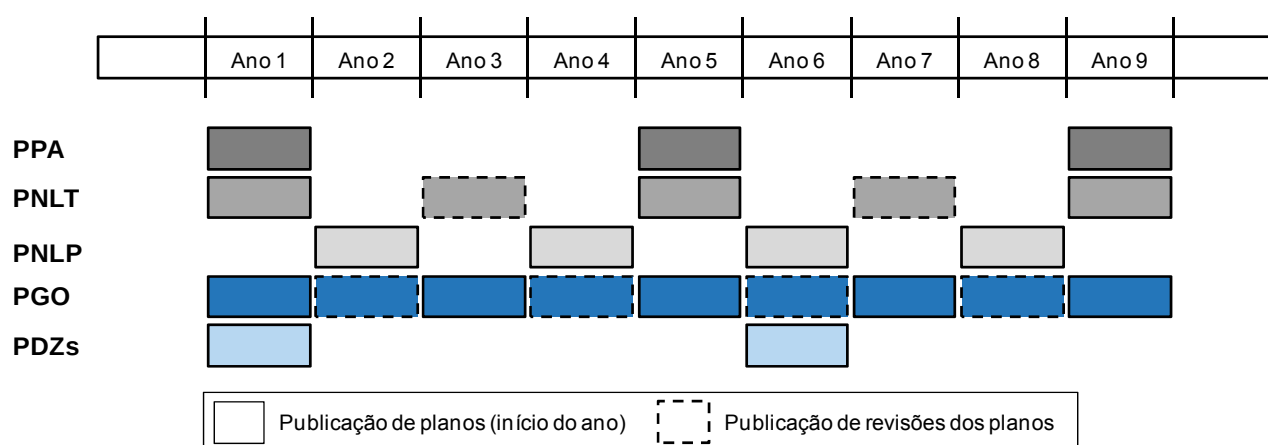


Figura 119 - Cronograma de Publicação dos Instrumentos de Planejamento (Publicação no Início dos Anos em Destaque)<sup>277</sup>

<sup>276</sup> O conteúdo necessário dos PDZs é definido por portaria específica da SEP (Portaria 414/2009), que não foi alvo de questões críticas no diagnóstico.

Por último, observe-se que documentos análogos ao PNLP e PGO Portuário seriam produzidos focando o setor hidroviário (existem diversas iniciativas atualmente, que devem ser coordenadas para evitar superposições de escopo e duplicidade de esforços).

### 3.4.3.2 Implicações no marco regulatório

A princípio, a formalização dos planos a serem desenvolvidos não demanda um ato legal. A competência para realizar o planejamento do setor já consta na Lei 10.683/2003 (quando dispõe sobre as competências do MT e da SEP). Não obstante, não há impeditivos para a formalização dos planos e periodicidade de atualização, e recomenda-se tal medida a fim de conferir maior clareza aos agentes públicos quanto à sua realização. Para tanto, seria possível incluir as atribuições de planejamento na Lei 10.683/2003, nas disposições sobre as atribuições do MT.

### 3.4.4 Organização Institucional da Gestão Hidroviária e Portuária Fluvial e Lacustre

Atualmente, a responsabilidade sobre a administração das hidrovias federais e portos fluviais e lacustres cabe à CODOMAR, sociedade de economia mista<sup>278</sup> à qual estão vinculadas às AHs.

Como tratado no diagnóstico, as AHs são unidades descentralizadas do DNIT constituídas nas bacias hidrográficas, responsáveis pela administração das vias navegáveis, bem como dos portos fluviais e lacustres que lhes sejam atribuídos. Cabem a elas a execução e o acompanhamento de estudos, obras, serviços e operação das vias navegáveis interiores, a manutenção das condições de navegabilidade das hidrovias e a determinação, coordenação e fiscalização da operação de eclusas, barragens e portos fluviais e lacustres. Atualmente, existem oito AHs<sup>279</sup>.

Subordinada ao MT, a CODOMAR foi criada originalmente para a administração do Porto de Itaqui, no Maranhão, pela qual foi responsável até a sua delegação ao governo estadual, em 2001. Após a extinção da Portobrás, a CODOMAR passou a ter também sob sua responsabilidade duas AHs, a Ahimoc e a Ahinor.

Finalmente, estabeleceu-se a organização institucional vigente da gestão hidroviária e portuária fluvial e lacustre em 2008, quando foi celebrado o convênio entre o DNIT e a CODOMAR, que passou a responder pela administração de todas as vias navegáveis interiores federais, por meio das AHs que foram a ela vinculadas em sua totalidade. Atualmente, a CODOMAR se

<sup>277</sup> Note-se que o escalonamento entre a publicação dos PDZs e os demais planos dependerá de cada caso. Cada AP deverá preparar uma primeira versão em um ano após a assinatura do contrato de gestão do porto com a ANTAQ e, a partir de então, publicar novos planos a cada cinco anos (frequência mínima exigida).

<sup>278</sup> Fonte: Codomar. Segundo relatório “Perfil das Empresas Estatais”, do Ministério do Planejamento, ano base 2010, o capital da empresa é dividido entre a União (99,973%) e Governo do Estado do Maranhão (0,027%).

<sup>279</sup> Atualmente, existem oito AHs. Ahitar - Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia; abrange o Rio Tocantins e seus afluentes até a foz do Rio Araguaia; Ahimor - Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental; abrange o Rio Tocantins de sua foz até a confluência com a área de jurisdição da Ahitar e todas as demais vias no território do Pará; Ahimoc - Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental; abrange todas as vias navegáveis constituintes dos rios da Amazônia Ocidental no Amazonas, Rondônia, Acre e Roraima. Ahsfra - Administração da Hidrovia do São Francisco; abrange toda a bacia do Rio São Francisco; Ahinor - Administração das Hidrovias do Nordeste; abrange todas as vias navegáveis no Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba; Ahrana - Administração da Hidrovia do Paraná; abrange o Rio Paraná e afluentes, excetuando o Rio Tietê que é uma concessão ao Estado de São Paulo; Ahipar - Administração da Hidrovia do Paraguai; abrange os Rios Paraguai e Taquari - inicia-se em Cárceres (MS) e vai até a divisa entre o Mato Grosso do Sul e o Paraguai; e Ahsul - Administração das Hidrovias do Sul; abrange todas as vias navegáveis no Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

responsabiliza principalmente pela contratação e execução de obras de infraestrutura nas hidrovias federais, pelas quais presta contas ao DNIT.

Este arranjo institucional, entretanto, se baseia num instrumento precário, um convênio firmado entre DNIT e CODOMAR. O convênio foi firmado em caráter transitório, com prazo original de cerca de um ano, e vem sendo desde então renovado. O convênio deveria perdurar até que a Diretoria Aquaviária do DNIT se estruturasse para assumir essa função.

Soma-se à precariedade do instrumento a falta de clareza e a existência de sobreposições na divisão de responsabilidades entre os agentes envolvidos na gestão hidroviária e portuária fluvial – por exemplo, no que tange à supervisão e fiscalização da execução de obras e na supervisão e fiscalização das AHs (sobreposição entre DNIT e CODOMAR).

Os problemas associados à organização institucional da gestão hidroviária e portuária fluvial têm possivelmente contribuído para que o setor tenha recebido menor foco e recursos nos últimos anos. Por exemplo, comparando-se os investimentos destinados ao setor em relação a outros modais de transporte, observa-se que, do total de recursos do PAC para o período entre 2007 e 2010, menos de 1% foi destinado às hidrovias<sup>280</sup>, justamente em um período onde o transporte fluvial passou a ter maior importância no contexto de planejamento de transportes (ex.: PNLT). A CODOMAR e as AHs, de maneira geral, também recebem recursos inferiores aos orçamentos solicitados e enfrentam problemas com restrição de pessoal.

#### 3.4.4.1 Alternativas e recomendações

O desenvolvimento das hidrovias federais e respectivos portos fluviais e lacustres passa pelo fim da precariedade associada ao arranjo institucional atual da gestão do setor, por meio do fortalecimento dos órgãos responsáveis (hoje distantes das esferas decisórias do MT) e de uma maior clareza em suas funções. Além disso, acredita-se que, para o maior desenvolvimento das hidrovias, seria recomendável, inclusive, repensar a atual função das AHs.

Dessa forma, foram consideradas duas alternativas sobre os papéis e responsabilidades das Administrações Hidroviárias:

1. AHs se manteriam responsáveis apenas pela execução de obras, mantendo seu foco atual;
2. AHs assumiriam responsabilidade de gestão, planejamento e desenvolvimento (além de responsabilidade por execução de obras), passando a realizar tais funções nas suas respectivas regiões de competência; nesse caso as AHs passariam a ter funções semelhantes, ainda que numa escala e escopo diferentes, das Autoridades Portuárias.

No sentido de promover um maior nível de atuação local, que proporcione o fomento adequado ao desenvolvimento das hidrovias, não restrito apenas a obras de infraestrutura, sugere-se a segunda alternativa, com a expansão das competências das AHs, a fim de que estas passem a se responsabilizar também por aspectos de gestão das hidrovias. Assim, além das funções eminentemente operacionais, como o mapeamento, balizamento e manutenção das condições de navegação das hidrovias e de operação de portos, terminais e eclusas que lhes são atribuídos, as AHs deveriam passar a ser responsáveis pelo desenvolvimento das hidrovias, pela atração de operadores/terminais e pela implantação de novas vias navegáveis em suas respectivas bacias hidrográficas.

<sup>280</sup> Fonte: “Portos Brasileiros: Diagnóstico, Políticas e Perspectivas”, Ipea (2010).

Para o objetivo proposto, as AHs deveriam ser gradativamente recapitadas em termos de recursos humanos (principalmente em termos de perfil dos executivos principais) e financeiros. Dessa forma, entende-se que, dado o novo perfil de atuação das AHs, seria preferível que as mesmas passassem a se reportar à Secretaria de Transportes Aquaviários no Ministério dos Transportes, após sua reformulação – assim como descrito anteriormente. Não mais seria necessário, portanto, vincular as AHs à CODOMAR, cujas funções, inclusive seriam absorvidas em parte pelas próprias AHs e em parte pela referida secretaria do MT.

#### 3.4.4.2 Implicações no marco regulatório

Por se tratar de matéria referente à organização do MT, a implantação das mudanças sugeridas enseja, em primeiro lugar, a inclusão, na Lei 10.683/2003, da competência para a realização das atividades de operação das hidrovias. Atualmente, apenas a função de planejamento se encontra no MT. Além disso, a forma de organização do MT (com a inserção nas AHs na estrutura da secretaria responsável pelo modal aquaviário), embora também possa constar na lei, pode ser regulamentada (com a devida autorização legal) por meio de Decreto. No caso, deveria ser alterado ou revogado o Decreto 4.721/2003, que aprovou a estrutura regimental atual do MT. Ademais, a Lei 10.233/2001 também seria alterada, a fim de excluir a competência (atual) do DNIT sobre a operação das hidrovias.

Caso não seja atribuída nenhuma nova função à CODOMAR, poderia ser considerada sua extinção, que necessitaria de autorização expressa em lei.

### 3.5 IMPLICAÇÕES PARA O MARCO REGULATÓRIO

Como foi possível perceber, as recomendações propostas neste estudo, nas suas mais diversas dimensões (modelos de exploração portuária, gestão dos portos, eficiência de gestão portuária e organização institucional), não demandam qualquer alteração na Constituição de 1988.

Note-se que esse é um aspecto positivo, tendo em vista que alterações na Constituição são mais lentas. O processo legislativo para a edição de uma Emenda à Constituição (EC) é, sem dúvida, mais complexo quando comparado com o processo para a edição de lei ordinária.<sup>281</sup>

A implementação das recomendações realizadas, porém, requer a alteração de uma série de dispositivos legais, constantes em mais de uma lei ordinária. Dessa espécie de ato legislativo, a que demanda maiores alterações é a Lei dos Portos.

Neste item, será feita a consolidação das implicações para o marco regulatório que foram resultado das recomendações elaboradas, indicando quais leis precisariam ser alteradas ou revogadas. Por fim, será feita a recomendação sobre qual seria a medida mais adequada em relação à Lei dos Portos: alterá-la ou elaborar nova lei, que a revogaria.

<sup>281</sup> Uma proposta de EC exige discussão e votação, em dois turnos, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. Além disso, tal proposta de EC somente será aprovada se obtiver, em ambas as Casas do Congresso, três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, § 2º, da Constituição). Vale destacar que um projeto de lei ordinária deverá ser discutido e votado, em cada Casa do Poder Legislativo, em apenas um turno (art. 65), sendo aprovado se obtiver a maioria simples dos membros (havendo a maioria absoluta dos membros da Casa, as decisões são tomadas por maioria simples). Os projetos de lei complementar são aprovados por maioria absoluta dos membros de cada Casa Legislativa (art. 69 da Constituição), isto é, caso obtenha votos favoráveis da metade mais um dos membros de cada Casa.

### 3.5.1 Consolidação das implicações para o marco regulatório

Nos itens 3.1 a 3.4 foram indicadas as modificações cabíveis na legislação para a implementação das recomendações, caso se decida pela implementação das diretrizes tal qual sugerida. Assim, feita a recomendação, abriu-se um tópico específico para tratar das implicações no marco legal, em cada item. Neste tópico, será adotado um método diverso. Aqui, serão indicadas as leis que precisam ser alteradas e os aspectos que precisam ser modificados.

#### 3.5.1.1 Lei 8.630/1993 (Lei dos Portos)

A Lei dos Portos, justamente por disciplinar o setor portuário, é a que demandaria um maior número de alterações.

Para a implementação das recomendações feitas no item 3.1, seria necessário promover as seguintes modificações:

- Inserção das novas definições citadas no item 3.1, como as de porto público e permissão para a prestação de serviço público em terminais privados, bem como a revogação daquelas incompatíveis com o novo modelo proposto (ex.: extinção da definição de ETC). Adicionalmente, algumas das atuais definições precisariam ser ajustadas (ex: TUP-E – podendo ser explorado um ou mais agentes, porém indicando participação mínima de cada agente no empreendimento). A inclusão dessas definições é necessária, pois será a partir delas que haverá a diferenciação de regime jurídico;
- Previsão de normas específicas sobre o contrato de concessão de portos públicos e de instalações portuárias públicas;
- Inclusão do regime de permissão de serviço público portuário, incluindo as cláusulas essenciais do contrato e normas sobre a sua licitação. Consequentemente, haverá a revogação das normas sobre TUP-M, que deixarão de existir;
- Modificação no regime de exploração dos TUP-E, a fim de prever a natureza vinculada e não precária da autorização;
- Inserção de normas sobre o convênio de delegação de IP4, alterando, portanto, o regime de autorização atualmente vigente;
- Extinção da figura da ETC, já que a finalidade de tal instalação seria atendida por meio de permissões para a prestação de serviço público por terminais privados ou concessões de instalações portuárias públicas;
- Inclusão de mais normas sobre os terminais privados de passageiros, a fim de conferir maior clareza quanto à sua hipótese de cabimento;
- Regras de transição relativas aos atuais titulares de autorização para a exploração de TUP-M e ETC.

No item 3.2 (Gestão dos Portos Públicos) foram feitas recomendações que também levam a alterações na Lei dos Portos. São elas:

- As atribuições das autoridades portuárias seriam modificadas, a fim de incluir algumas atribuições (ex.: edição do regulamento do porto), bem como indicar aquelas que seriam passíveis de delegação por meio de concessão de serviço público;
- Previsão de que, em caso de concessão de porto público (e não de instalação portuária pública), a autoridade portuária não poderia ser operadora dos terminais;
- Transformação do CAP em CCAP, isto é, em Conselho Consultivo da Autoridade Portuária, indicando suas novas atribuições e composição;

- Previsão das regras sobre a estruturação dos Conselhos de Administração (CONSADs) das APs (sejam elas federais, estaduais ou municipais, de gestão pública ou concedidas à iniciativa privada), estabelecendo sua composição, atribuições de seus membros e direitos de veto;
- Criação do modelo de contrato de gestão a ser celebrado entre o ministério competente e as APs, indicando suas cláusulas essenciais e consequências pelo cumprimento (ex.: aspectos que conferem maior autonomia – ausência de controle da Administração direta na contratação de pessoal) e descumprimento dessas cláusulas;
- Procedimento simplificado para a contratação de obras, serviços e compras pelas APs;
- Inclusão de normas sobre os contratos de arrendamento, como, por exemplo, vedação à prorrogação e a possibilidade de realizar licitação com “diretrizes para o licenciamento ambiental”.

Em relação às recomendações realizadas no item 3.3 (Eficiência de Gestão Portuária), seria necessário promover as seguintes modificações na Lei dos Portos:

- Os Capítulos IV (“Da Gestão de Mão de Obra do Trabalho Portuário Avulso”) e V (“Do Trabalho Portuário”) da Lei dos Portos deverão ser reformulados, a fim de incluir as recomendações propostas em relação ao trabalho portuário e ao OGMO.

Como se pode perceber, a implementação das recomendações implicará em alterações significativas na Lei dos Portos.

### 3.5.1.2 Lei 9.277/1996

No item 3.1 foram feitas recomendações acerca da delegação de portos que não demandam alteração legal, embora possam constar em regulamento do Poder Executivo (como, por exemplo, critérios para a delegação de portos). Porém, foram recomendadas inclusões, em nível legal, de algumas disposições acerca dos convênios, como, por exemplo, cláusulas essenciais dos convênios de delegação e vedação de realização, pela União, de transferência voluntária e concessão de garantia aos Estados e Municípios que descumprirem os seus termos.

Há duas hipóteses: (I) haveria a modificação da Lei 9.277/1996; ou (II) tais disposições constariam em lei que substituísse a vigente Lei dos Portos. Frise-se que esta última opção não demanda alteração na Lei 9.277/1996, que continuaria vigente, mas apenas para o setor rodoviário. Como será visto no item 3.5.2.3, a última medida será recomendada.

### 3.5.1.3 Lei 10.233/2001

A Lei 10.233/2001, que dispõe sobre o setor de transportes terrestre e aquaviário, além de criar o CONIT, a ANTT, a ANTAQ e o DNIT, também precisará sofrer alterações pontuais, caso as diretrizes propostas venham a ser implementadas. As principais modificações dizem respeito à inserção de atribuições à ANTAQ. Note-se que algumas dessas novas atribuições não precisariam ser inseridas na Lei 10.233/2001. É o caso, por exemplo, da aprovação do PDZ; neste caso, bastaria deixar claro na Lei dos Portos que o PDZ a ser proposto pela autoridade portuária deverá ser aprovado pela ANTAQ. Contudo, a fim de manter todas as competências do órgão num documento legal único, é recomendável inserir tais modificações na Lei 10.233/2001. Aliás, vale destacar que essa lei deverá ser alterada de qualquer modo, pois haverá modificações na competência do DNIT.

Assim, são sugeridas as seguintes alterações:

- Em relação à ANTAQ:

- Inclusão de competência para fiscalizar os contratos de gestão e os convênios de delegação e mecanismo de interação com o ministério competente signatário do contrato de gestão e do convênio;
  - Inserção da atribuição para aprovar o PDZ proposto pela autoridade portuária;
  - Previsão de competência para a realização de regulação econômica da prática e forma de interação com a Marinha do Brasil, que é competente para realizar a regulação técnica.
- Em relação ao DNIT, deverá ficar clara a sua atribuição para a execução de obras, inclusive no âmbito portuário marítimo, e deverá haver a supressão das atividades de operação das hidrovias, pois passará a ser atribuição do MT.

#### 3.5.1.4 Lei 10.683/2003

A Lei 10.683/2003 dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios. Evidentemente, as alterações a serem feitas nesta lei dizem respeito às competências do MT e da SEP. As alterações propostas são as seguintes:

- No modelo inicial proposto, em que a SEP manteria suas competências e absorveria as relativas aos portos fluviais e lacustres, bem como navegação e hidrovias, a Lei 10.683/2003 seria modificada. Em realidade, primeiramente, haveria a alteração para contemplar a absorção de tais atribuições pela SEP e, havendo as condições para tanto, nova mudança na lei, a fim de que fosse futuramente estabelecida uma estrutura integrada, competente por todo setor de transportes terrestre e aquaviário;
- No futuro, considerando-se as alterações propostas na organização institucional, a fim de se promover efetiva integração entre os diferentes modais de transportes, pode ser necessária a elaboração de um regulamento novo para dispor sobre o tema, ou poderia haver a alteração do Decreto 4.721/2003;
- A previsão e periodicidade dos planos a serem realizados no setor de transportes (PNLT, PNLP, PGO) não demanda lei. Contudo, a fim de conferir maior certeza e previsibilidade quanto à elaboração e atualização desses planos, seria conveniente formalizar em lei essa atribuição. Isso poderia ser feito no âmbito da Lei 10.683/2003, quando fosse feita menção às competências do MT;
- As atividades de operação das hidrovias deverão ser atribuídas ao MT. Como consequência, as disposições sobre o DNIT, previstas na Lei 10.233/2001, também deverão ser alteradas nesse aspecto.

#### 3.5.1.5 Outras leis

Além das modificações a serem feitas nos atos legislativos acima citados, outros também deverão ser criados, alterados ou revogados, caso as propostas deste Estudo venham a ser implementadas, quais sejam:

- Nova lei: a criação de uma política pública de inserção dos trabalhadores portuários em outro mercado de trabalho (prevendo, por exemplo, uma assistência financeira – “Bolsa Porto”) deverá ser autorizada por lei. A criação desse programa também poderia ocorrer na própria Lei dos Portos, em suas disposições finais;
- Lei 9.717/1998, que estabelece normas sobre o trabalho portuário: em vista da recomendação de modificação do regime do trabalho portuário, tal Lei seria revogada;
- Lei 11.457/2007, que dispõe sobre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e outros aspectos tributários: em função da proposta realizada, em que a Receita Federal ficaria responsável pelo desempenho dos processos de fiscalização/liberação de cargas e navios e coordenaria a atuação

dos outros órgãos (Anvisa, Mapa, etc.), tal atribuição deverá ser incluída nessa lei ou em norma específica;

- Nova lei: a criação da comissão recomendada item 3.3 – destinada a viabilizar a comunicação e o alinhamento entre os órgãos envolvidos nos processos relativos aos fluxos de cargas – demanda lei;
- Nova lei: a exploração de portos secos é, atualmente, feita no regime de serviço público; logo, para a sua transformação em atividade econômica, submetida a autorização, conforme proposto neste estudo, é necessária a edição de lei específica;
- Nova lei: caso a CODOMAR seja extinta, assumindo-se que não lhe seriam atribuídas novas funções após a transferência de subordinação das AHs diretamente ao MT, na Secretaria de Transportes Aquaviários, será necessária lei específica autorizando a sua dissolução. Caso lhe sejam atribuídas novas funções, deverá haver lei autorizando essa modificação.

### 3.5.2 Formas de Modificação do Marco Regulatório do Setor Portuário e Hidroviário

Nos itens anteriores deste capítulo e no item 3.5.1 acima, ficou claro que as recomendações propostas neste estudo demandam uma série de modificações no regime legal relativo ao setor portuário e hidroviário para a implementação das diretrizes propostas. Essas alterações seriam feitas não apenas nas disposições da Lei dos Portos, mas também em outros diplomas legais.

Contudo, é preciso destacar que a intensidade das modificações na Lei 8.630/1993 é bem maior do que nas demais regras. Aliás, isso é natural, tendo em vista que é esta lei que disciplina o setor portuário brasileiro.

Neste sentido, cumpre analisar se a providência mais adequada a ser tomada seria a simples alteração da Lei dos Portos ou a promulgação de nova lei e, portanto, revogação total da Lei dos Portos.

Ambas as hipóteses apresentam pontos positivos e negativos. Sendo assim, analisaremos abaixo algumas das consequências, sob o ponto de vista técnico, da alteração pontual da Lei 8.630/1993 e, posteriormente, da promulgação de uma nova lei (e consequente revogação integral da Lei dos Portos). Compreende-se que qualquer processo de alteração legal depende também de um conjunto de aspectos políticos que eventualmente poderiam alterar a diretriz proposta. Entretanto, estes não foram contemplados no escopo deste estudo.

#### 3.5.2.1 Primeira alternativa: reforma da lei 8.630/1993

O avanço observado no setor portuário em decorrência do regime instituído pela Lei dos Portos teve um impacto positivo perante a sociedade. Apesar das dificuldades hoje existentes, tal norma representou um importante avanço para o setor portuário ao longo das últimas décadas.

Assim, a possibilidade de revogação da Lei dos Portos e a edição de um novo diploma podem ter como consequência o temor social do retrocesso. Sendo assim, a simples alteração de dispositivos da Lei dos Portos pode apresentar a vantagem de evitar que se concretize esta possível reação social negativa.

Além disso, haveria outra teórica vantagem: o tempo demandado pelo processo legislativo para a aprovação de uma lei. Isto se deve ao fato de que uma alteração pode representar um ganho de tempo no âmbito do processo legislativo, pois as questões mantidas não serão rediscutidas no processo legislativo.

Contudo, a mera reforma da vigente Lei dos Portos traz uma desvantagem. Se adotadas as recomendações propostas, há determinados aspectos da nova regulação que são incompatíveis

com a simples reforma da Lei dos Portos, porque são fundamentados em pressupostos relativamente diversos. É o que ocorre no modelo de exploração de portos, seja no que se refere à concessão, seja quanto aos terminais privados de uso público. Tal medida demandará, por exemplo, a modificação dos dispositivos referentes aos terminais privativos e requisitos para a permissão. De igual modo, os TUP-Es seriam alterados.

Dessa forma, a fim de compatibilizar os postulados em que será pautado o novo marco regulatório, seria necessário alterar inúmeros dispositivos da Lei dos Portos. Capítulos inteiros seriam totalmente modificados (exemplo: Capítulo IV, que dispõe sobre as autoridades portuárias e o CAP). Desse modo, a modificação pontual desta lei traz consigo uma grande dificuldade na compatibilização da antiga redação da lei com a nova.

Com isso, há o risco de que, ao final do processo legislativo voltado à alteração da Lei 8.630/1993, se tenha praticamente uma norma nova, já que bastante modificada, e pautada em premissas diversas daquelas em que se baseou originariamente esta regra. Isso pode dificultar a interpretação do texto legal e, por consequência, sua aplicação.

### 3.5.2.2 Segunda alternativa: revogação da lei 8.630/1993 e promulgação de uma nova lei dos portos

Como se verificou, a implementação das recomendações propostas pressupõe a realização de uma série de alterações na Lei 8.630/1993. A rigor, seriam implantadas mudanças no modelo de delegação (via convênio e concessão), na autorização de terminais privativos, nas regras aplicáveis ao trabalho portuário, nas disposições relativas ao CAP, no regime de atribuições das administrações portuárias, dentre outras. Seria criada uma forma nova de exploração, qual seja, a permissão em terminais privados de uso público, bem como elaborado o contrato de gestão com as autoridades portuárias federais. Existe, assim, uma pluralidade de matérias que merece ser alterada e criada, a fim de que sejam alcançados os objetivos da reforma.

A despeito das relevantes contribuições ocasionadas com o advento da Lei 8.630/1993, que logrou trazer para a iniciativa privada as operações portuárias (mediante a celebração dos contratos de arrendamento – o que não será alterado), a nova regulação representa uma segunda etapa no processo de desenvolvimento do setor. As bases desta nova fase pautam-se em premissas diversas daquelas que foram lançadas à época em que foi concebida a Lei de Portos.

Dessa forma, tendo em vista as modificações consideráveis a serem realizadas, a boa técnica legislativa recomenda a edição de uma nova lei. Aliás, não só a técnica legislativa faz esta indicação: a própria ordem jurídica determina isso. Assim, a Lei Complementar 95/1998, que trata sobre a elaboração, redação, alteração e complementação das leis, estabelece que a modificação de lei deve ser realizada “mediante a reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável” (art. 12, I).

Por fim, seria possível argumentar, contra a alternativa aqui mencionada, que a discussão sobre uma nova lei pode trazer o risco de haver alterações sobre aspectos já consolidados na Lei 8.630/1993. Contudo, não se pode deixar de mencionar que ele é apenas relativo, já que uma mera mudança na vigente Lei dos Portos também traz o mesmo risco. A rigor, uma nova lei permitiria uma discussão legislativa mais profunda, na medida em que os parlamentares poderiam debater as alterações em vista de todo o contexto.

### 3.5.2.3 Recomendação

Analisados os prós e contras de cada alternativa, segundo uma perspectiva estritamente técnica, parece-nos recomendável adotar a segunda, ou seja, seria mais conveniente a edição de uma nova Lei dos Portos. Em verdade, o art. 12, I, da Lei Complementar 95/1993 já seria razão suficiente para a proposição de uma nova Lei dos Portos.

Vale destacar que o eventual ganho de tempo com a mera modificação da vigente Lei dos Portos (que foi um aspecto positivo da primeira alternativa acima mencionada) é meramente relativo.

Isso porque as alterações nos dispositivos legais são de tal modo consideráveis que elas não deixarão de ser objeto de discussões pelo Poder Legislativo. Ademais, os parlamentares terão, necessariamente, que avaliar essas alterações em relação a todo o diploma legislativo, exigindo um trabalho de adequação dessas normas com as que não seriam modificadas, a fim de evitar inconsistências.

Além disso, o possível receio de que a edição de uma lei nova possa trazer consigo uma instabilidade em virtude do desconhecimento dos seus impactos não é pertinente. O novo diploma legal, na realidade, pautar-se-ia nos sucessos obtidos pela Lei 8.630/1993. Assim, buscar-se-ia não somente que as conquistas sejam preservadas, e sim aprimoradas.

A segunda hipótese, portanto, parece-nos ser a alternativa mais adequada, tendo em vista a intensidade das reformas que devem ser implantadas no setor portuário e, sobretudo, o fato de uma nova lei representar justamente a alteração das premissas em que vinha se pautando a regulação do setor até o momento.

## 4 ABREVIATURAS E SIGLAS

**ABC** – *Activity Based Costing*

**ABEPPRA** – Associação Brasileira dos Portos Secos

**ABRATEC** – Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público

**ABTP** – Associação Brasileira dos Terminais Portuários

**ABTRA** – Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados

**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**ADPF** – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

**ADTA** – Autorização para a Declaração de Trânsito Aduaneiro

**AFRMM** – Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante

**AGU** – Advocacia Geral da União

**AH** – Administração Hidroviária

**AHIMOC** – Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental

**AHIMOR** – Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental

**AHINOR** – Administração das Hidrovias do Nordeste

**AHIPAR** – Administração da Hidrovia do Paraguai

**AHITAR** – Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia

**AHITOC** – Administração da Hidrovia do Tocantins

**AHRANA** – Administração da Hidrovia do Paraná

**AHSFRA** – Administração da Hidrovia do São Francisco

**AHSUL** – Administração das Hidrovias do Sul

**AIE** – Área de Infra Estrutura (BNDES)

**AIS** – *Automatic Identification System*

**ANA** – Agência Nacional das Águas

**ANAC** – Agência Nacional de Aviação Civil

**ANATEL** – Agência Nacional de Telecomunicações

**ANCINE** – Agência Nacional de Cinema

**ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica

**ANP** – Agência Nacional do Petróleo

**ANTAQ** – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

**ANTT** – Agência Nacional de Transportes Terrestres

**ANVISA** – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

**AP** – Autoridade Portuária

**APA** – Área de Proteção Ambiental

**APMC** – Administração Portuária de Maceió

**APPA** – Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina

**APSFs** – Administração do Porto de São Francisco do Sul

**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento

**B/L** – *Bill of Lading*

**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**BOT** – *Build-Operate-Transfer*

**BSC** – *Balanced Scorecard*

**CADE** – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

**CADIP** – Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público

**CAGR** – *Compound Annual Growth Rate*

**CAMEX** – Câmara de Comércio Exterior

**CAP** – Conselho de Autoridade Portuária

**CAPEX** – *Capital Expenditure* (Gastos líquidos de capital)

**CBD** – Companhia Brasileira de Dragagem

**CBP** – *Customs and Border Protection's*

**CCAP** – Conselho Consultivo para a Autoridade Portuária

**CCJC** – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

**CDC** – Companhia Docas do Ceará

**CDEIC** – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

**CDI** – Companhia Docas de Imbituba

**CDP** – Companhia Docas do Pará

**CDP** – Concentrador de Dados Portuários

**CDRJ** – Companhia Docas do Rio de Janeiro

**CDU** – Comissão de Desenvolvimento Urbano

**CEARÁPORTOS** – Companhia de Integração Portuária do Ceará

**CENEP** – Centros de Excelência Portuária

**CENTRAN** – Centro de Excelência em Engenharia de Transportes

**CEP** – Centro de Ensino Portuário

**CEPAC** – Certificados de Potencial Adicional Construtivo

**CESP** – Comissão Especial

**CESPORTOS** – Comissão Estadual de Segurança Pública dos Portos

**CF** – Constituição Federal

**CFT** – Comissão de Finanças e Tributação

**CGE** – Controladoria Geral do Estado

**CGU** – Controladoria Geral da União

**CIRM** – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

**Ciset** – Secretaria de Controle Interno do Poder Executivo

**CLIA** – Centro Logístico e Industrial Aduaneiro

**CLT** – Consolidação das Leis do Trabalho

**CMADS** – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

**CMN** – Conselho Monetário Nacional

**CMO** – Comissão Mista de Orçamento

**CNA** – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

**CNEN** – Comissão Nacional de Energia Nuclear

**CNI** – Confederação Nacional da Indústria

**CNNT** – Centro Nacional de Navegação Transatlântica

**CNPq** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

**CNT** – Confederação Nacional dos Transportes

**CODEBA** – Companhia Docas do Estado da Bahia

**CODERN** – Companhia Docas do Rio Grande do Norte

**CODESA** – Companhia Docas do Espírito Santo

**CODESP** – Companhia Docas do Estado de São Paulo

**CODOMAR** – Companhia Docas do Maranhão

**COFINS** – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

**CONAMA** – Conselho Nacional do Meio Ambiente

**CONIT** – Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte

**CONFIS** – Conselho Fiscal

**CONPORTOS** – Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos

**CONSAD** – Conselho de Administração

**COPAH** – Coordenação de Portos, Aeroportos e Hidrovias (IBAMA)

**COPPEAD** – Instituto de Pesquisa e Pós Graduação em Administração de Empresas da Universidade Federal do Rio de Janeiro

**CP** – Capitania dos Portos

**CSSF** – Comissão de Seguridade Social e Família

**CTAC** – Conhecimento de Transporte Aquaviário de Cargas

**CTASP** – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

**CTP** – Centros de Treinamento Portuário

**C-TPAT** – *Customs – Trade Partnership Against Terrorism*

**CTRC** – Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas

**CVT** – Comissão de Viação e Transportes

**CVTDUI** – Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior

**DDE** – Declaração de Despacho de Exportação

**DECEX** – Departamento de Operações de Comércio Exterior

**DELOG** – Departamento de Transporte e Logística (BNDES)

**DEPOM** – Delegacia Especial da Polícia Marítima

**DEPRC** – Departamento de Portos, Rios e Canais

**DEST** – Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do MPOG

**DFMM** – Departamento do Fundo da Marinha Mercante

**DFPC** – Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (Marinha)

**DI** – Declaração de Importação

**DILIC** – Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA

**DIREXE** – Diretoria Executiva

**DMS** – Declaração Marítima de Saúde

**DNER** – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

**DNIT** – Departamento Nacional de Infra Estrutura de Transportes

**DNPM** – Departamento Nacional de Produção Mineral

**DNPVN** – Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis

**DOU** – Diário Oficial da União

**DPC** – Diretoria de Portos e Costas

**DPF** – Departamento da Polícia Federal do Ministério da Justiça

**DT** – Declaração de Transferência

**DT-E** – Declaração de Transferência Eletrônica

**DTA** – Declaração de Trânsito Aduaneiro

**EADI** – Estação Aduaneira de Interior

**EC** – Emenda à Constituição

**ECT** – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

**EIA** – Estudo de Impacto Ambiental

**EMAP** – Empresa Maranhense de Administração Portuária

**ETC** – Estação de Transbordo de Cargas

**EVTE** – Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica

**FCFF** – *Free Cash Flow to the Firm*

**FDEPM** – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental Marítimo

**FEP** – Fundo de Estruturação de Projetos

**FGTS** – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

**FGV** – Fundação Getúlio Vargas

**FINAME** – Financiamento de Máquinas e Equipamentos

**FINEM** – Financiamento a Empreendimentos

**FMM** – Fundo da Marinha Mercante

**FUNAI** – Fundação Nacional do Índio

**GEIPOT** – Grupo Executivo para Integração da Política de Transportes

**GP** – Guarda Portuária

**GPPR** – Programa de Gestão Portuária por Resultados

**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**ICMBio** – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

**IGP-M** – Índice Geral de Preços de Mercado

**IMO** – *International Maritime Organization*

**IN** – Instrução Normativa

**INMETRO** – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

**INPH** – Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias

**IPHAN** – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Ministério da Cultura

**IP4** – Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte

**IPA** – Instalação Portuária Alfandegada

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**IPHAN** – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

**IPI** – Imposto Sobre Produtos Industrializados

**ISPS** – *International Ship Port Facility Security*

**ISS** – Imposto sobre serviços de qualquer natureza

**ITDS** – *International Trade Data System*

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LI** – Licença de Importação

**LO** – Licenças de Operação

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal

**MARPOL** – *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*

**MAPA** – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

**MCT** – Ministério da Ciência e Tecnologia

**MDIC** – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

**MF** – Ministério da Fazenda

**MINFRA** – Ministério da Infraestrutura

**MPDFT** – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

**MPF** – Ministério Público Federal

**MPM** – Ministério Público Militar

**MPOG** – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**MPT** – Ministério Público do Trabalho

**MPV** – Medida Provisória

**MT** – Ministério dos Transportes

**MTE** – Ministério do Trabalho e Emprego

**NCM** – Nomenclatura Comum do Mercosul

**NORMAM** – Normas da Autoridade Marítima

**NT** – Nota Técnica

**NVOCC** – *Non Vessel Common Carrier*

**OEA** – Operador Econômico Autorizado

**OEMA** – Órgão Estadual do Meio Ambiente

**OF** – Orçamento Fiscal

**OGMO** – Órgão Gestor de Mão de Obra

**OGU** – Orçamento Geral da União

**OMA** – Organização Mundial de Aduanas

**OI** – Orçamento de Investimento

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**OSS** – Orçamento da Seguridade Social

**PA** – Programa de Arrendamento

**PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento

**PASEP** – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

**PASS** – Programa Aduaneiro de Segurança, Controle e Simplificação

**PCA** – Plano de Controle Ambiental

**PCS** – Plano de Carreiras e Salários  
**PDG** – Programa de Dispendios Globais  
**PDV** – Plano de Demissão Voluntária  
**PDZ** – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário  
**PE** – Planejamento Estratégico  
**PEC** – Proposta de Emenda à Constituição  
**PEI** – Planos de Emergência Individual  
**PPF** – Polícia Ferroviária Federal  
**PGFN** – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional  
**PGO** – Plano Geral de Outorgas  
**PGOH** – Plano Geral de Outorgas Hidroviário  
**PHE** – Plano Hidroviário Estratégico  
**PIF** – Posto de Inspeção Fronteiriço  
**PIS** – Programa de Integração Social  
**PL** – Patrimônio Líquido  
**PL** – Projetos de Lei  
**PLR** – Participação nos Lucros e Resultados  
**PLDO** – Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**PLOA** – Proposta de Lei Orçamentária Anual  
**PND** – Programa Nacional de Desestatização  
**PND** – Programa Nacional de Dragagem  
**PNE** – Plano Nacional Estratégico  
**PNH** – Plano Nacional Hidroviário ou Programa Nacional de Hidrovias  
**PNIH** – Plano Nacional de Integração Hidroviária  
**PNLP** – Plano Nacional de Logística Portuária  
**PNLT** – Plano Nacional de Logística e Transportes  
**PNMA** – Política Nacional do Meio Ambiente  
**PNTD** – Política Nacional de Transporte Hidroviário  
**PNV** – Plano Nacional de Viação  
**PO** – Porto Organizado  
**PPA** – Plano Plurianual  
**PPP** – Parceria Público-Privada  
**PPF** – Polícia Portuária Federal  
**PR** – Presidência da República  
**PREPOM-PORTUÁRIOS** – Programa de Ensino Profissional Marítimo de Portuários  
**PREVIC** – Superintendência Nacional de Previdência Complementar  
**PRF** – Polícia Rodoviária Federal  
**PROAPS** – Programa de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias do Porto de Santos  
**PRODEST** – Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes  
**PROHAGE** – Programa de Harmonização dos Agentes de Autoridades Federais nos Portos  
**PSP** – Programa Porto Sem Papel  
**PUC** – Participação da União no Capital  
**RAP** – Requisição de Atracação e Prioridade  
**RE** – Registro de Exportação  
**REB** – Registro Especial Brasileiro  
**RECOF** – Regime Aduaneiro de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado  
**RECOM** – Regime Aduaneiro Especial de Importação de Insumos  
**REDEX** – Recinto Especial para Despacho Aduaneiro de Exportação  
**REPETRO** – Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural  
**REPEX** – Regime Aduaneiro Especial de Importação de Petróleo Bruto e seus Derivados

**REPORTO** – Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária  
**RIMA** – Relatório de Impacto Ambiental  
**ROA** – *return on assets*  
**ROE** – *return on equity*  
**SBDC** – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência  
**SDE** – Secretaria de Direito Econômico  
**SEAE** – Secretaria de Acompanhamento Econômico  
**SECEX** – Secretaria de Comércio Exterior  
**SEFID** – Secretaria de Fiscalização de Desestatização  
**SENAI** – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
**SENAT** – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte  
**SEP** – Secretaria de Portos  
**SFV** – Sistema Federal de Viação  
**SGA** – Setor de Gestão Ambiental e de Segurança e Saúde no Trabalho  
**SIASG** – Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais  
**SISCOMEX** – Sistema Integrado do Comércio Exterior  
**SNV** – Sistema Nacional de Viação  
**SOF** – Secretaria de Orçamento Federal  
**SPU** – Secretaria do Patrimônio da União  
**SRF** – Secretaria da Receita Federal  
**STF** – Supremo Tribunal Federal  
**STJ** – Superior Tribunal de Justiça  
**SUDAM** – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
**SEDENE** – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
**SUDECO** – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste  
**SUFRAMA** – Superintendência da Zona Franca de Manaus  
**SUPRG** – Superintendência do Porto de Rio Grande  
**TCE** – Tribunal de Contas do Estado  
**TCU** – Tribunal de Contas da União  
**THC2** – *Terminal Handling Charge 2*  
**TIR** – Taxa Interna de Retorno  
**TJLP** – Taxa de Juros de Longo Prazo  
**TPA** – Trabalhador Portuário Avulso  
**TRF** – Tribunal Regional Federal  
**TRT** – Tribunal Regional do Trabalho  
**TST** – Tribunal Superior do Trabalho  
**TUM** – Taxa de Utilização do Mercante  
**TUP** – Terminal de Uso Privativo  
**TUP-E** – Terminal de Uso Privativo Exclusivo  
**TUP-M** – Terminal de Uso Privativo Misto  
**UE** – União Europeia  
**UFSC** – Universidade Federal de Santa Catarina  
**UNCTAD** – *United Nations Conference on Trade and Development*  
**VIGIAGRO** – Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional  
**VPL** – Valor Presente Líquido  
**VTMIS** – *Vessel Traffic Management Information System*  
**WACC** – *Weighted Average Cost of Capital* (Custo Médio Ponderado de Capital)  
**ZAL** – Zona de Atividade Logística  
**ZALP** – Zona de Apoio Logístico Portuário  
**ZP** – Zona de Praticagem

## 5 BIBLIOGRAFIA

Além da bibliografia abaixo, foi consultada de forma extensiva toda a legislação brasileira do setor portuário, além de outros inúmeros documentos jurídicos citados ao longo do texto.

ABEPR. *Portos Secos: Nossa Visão Estratégica*. 2011.

ABTP. *Manual de Governança Corporativa dos Portos Brasileiros*. 2009.

Agência T1. *Dilma sanciona Lei do Sistema Nacional de Viação*. 18/01/2011.

ALDERTON, Patrick. *Port management and operations*. 1999.

ALFREDINI, Paolo. *Obras e Gestão de Portos e Costas*. São Paulo: Edgard Blücher, 2005.

ANTAQ. *Manual de Procedimentos do Presidente do CAP*. 2006.

ANTAQ. *Pesquisadores da UFSC apresentam Sistema de Informações Georreferenciadas na ANTAQ*. 18/02/2011.

ANTAQ. *Seminário Internacional sobre Hidrovias*. 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei. *Concessão de serviços públicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

BANCO MUNDIAL. *Doing Business*. 2011.

BANCO MUNDIAL. *Connecting to Compete*. 2010.

BANCO MUNDIAL. *Port Reform Toolkit 2nd Edition. Public-Private Infrastructure Advisory Facility*. 2007.

BNDES. *Perspectivas de Investimento na Infraestrutura 2010-13*. 2010.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Autorizações administrativas vinculadas: o exemplo do setor de telecomunicações. *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coords.). Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CNI. *O Que Falta Fazer?* 2007.

CNI. *Sondagem sobre a Burocracia*. Brasília: 2010.

CNT. *Plano de Transportes e Logística*. 2011.

COLLYER, Wesley O. *Lei dos Portos: O Conselho de Autoridade Portuária e a Busca de Eficiência*. 1. Ed. São Paulo: Lex Editora, 2008.

DELOITTE. *Elaboração de Plano de Reorganização Estratégica e de Gestão de Processos para a Codesp – Diagnóstico da Frente de Gestão do Capital Humano*. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e Outras Formas*. 5 Ed. São Paulo: atlas, 2005.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3 Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 330 e ss.

GALLARDO, Alfonso Pires. *Avaliação da viabilidade financeira de um novo porto de contêineres à luz das diretrizes do decreto 6.620*. São Paulo: 2011.

GEIPOT. *A Reforma Portuária Brasileira*. 2001.

GOLDBERG, David. *Regulação do Setor Portuário no Brasil: Análise do Novo Modelo de Concessão de Portos Organizados*. (2009).

- HEUSI, Érika de Castro. *Emendas individuais dos senadores ao orçamento anual: uma análise dos exercícios de 2008 e 2009*. Brasília: 2010.
- IBAMA. *Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal - Documento de Referência*. Brasília: 2002.
- IBAMA. *Licenciamento ambiental federal: avanços e desafios*. 2011.
- IBGC. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. São Paulo: IBGC, 2009.
- ILOS. *Panorama portos brasileiros: Avaliação dos usuários e análise de desempenho*. 2011.
- IPEA. *Gargalos e Demandas da Infraestrutura Portuária e os Investimentos do PAC: Mapeamento Ipea de Obras Portuárias*. Brasília: 2009.
- IPEA. *Portos Brasileiros: Diagnóstico, Políticas e Perspectivas*. 2010.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.
- LIMA, Cristiana Maria Melhado Araújo. *Regime Jurídico dos Portos Marítimos*. 2009.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica. O regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, p. 338.
- MASAGÃO, Mário. *Curso de direito administrativo*. 5. Ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 14. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Perfil das Empresas Estatais*. 2010.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Governo Federal instala Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte*. 24/11/2009.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Plano Nacional de Logística e Transportes*. 2007.
- MOGNATTI, Marcos César de Farias. *Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União*. Brasília: 2008.
- Notícias Fiscais. *Decisão definitiva do CADE suspende cobrança da THC2*. 30/03/2007.
- O Globo. *Cem leis regulam o comércio exterior*. 17/11/2011.
- PAC. *Balanços do Programa de Aceleração do Crescimento (1º ao 11º)*.
- Porto Gente. *Presidente da CDRJ explica o corte de horas extras*. 20/11/2007.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- SEP e VALENCIAPORT. *Estudo de viabilidade para a implantação de uma janela única nos portos brasileiros*. Brasília: 2011.
- TCU. *Cartilha de Licenciamento Ambiental*. 2. Ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.
- TRUJILLO et al. *Privatization and regulation of the seaport industry*. 1999.
- UNCTAD. *Review of Maritime Transport*. 2008.
- UNCTAD. *Review of Maritime Transport*. 2010.