

Governança Portuária:

Experiência internacional e evolução do modelo Brasileiro

Luiz Antonio Vidal Fragoso Junior

Orientador: Bruno de Oliveira Pinheiro

Coletânea de Pós-Graduação

Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação (CDR)

Volume 1



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas (Presidente)

Vital do Rêgo Filho (Vice-Presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz

Jorge Oliveira

Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Adriano Cesar Ferreira Amorim

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Leonardo Lopes Garcia

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Governança Portuária: Experiência internacional e evolução do modelo Brasileiro

Luiz Antonio Vidal Fragoso Junior

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista Controle da Desestatização e da Regulação.

Orientador:

Prof. Bruno de Oliveira Pinheiro

Banca examinadora:

Prof. Esp. José Arthur Bezerra Silva

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FRAGOSO JUNIOR, Luiz Antonio Vidal. **Governança Portuária: Experiência internacional e evolução do modelo Brasileiro**. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Luiz Antonio Vidal Fragoso Junior

TÍTULO: Governança Portuária: Experiência internacional e evolução do modelo Brasileiro.

GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedida ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Luiz Antonio Vidal Fragoso Junior
luizvf@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Fragoso Junior, Luiz Antonio Vidal

Governança Portuária: Experiência internacional e evolução do modelo Brasileiro / Luiz Antonio Vidal Fragoso Junior. – Brasília: ISC/TCU, 2023.
(Monografia de Especialização)

1. Controle da Desestatização e da Regulação. 2. Tema 2. 3. Tema 3. I. Título.

CDU 02
CDD 020

Governança Portuária: Experiência internacional e evolução do modelo Brasileiro

Luiz Antonio Vidal Fragoso Junior

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Controle da Desestatização e da Regulação realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista em Controle da Desestatização e da Regulação.

Brasília, 14 de março de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Bruno de Oliveira Pinheiro
Orientador
Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Prof. José Arthur Bezerra Silva, Esp.
Avaliador
Tribunal de Contas da União

Dedico este trabalho à minha família, cujo apoio e paciência, nas noites e fins de semana em que precisei me dedicar aos estudos, foram fundamentais para a sua realização. Sem o apoio de vocês, este trabalho não seria possível.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente à Deus, por me abençoar nessa jornada, agradeço à minha família pelo apoio incondicional, ao meu orientador, Bruno Pinheiro, pela paciência e disposição, e em especial ao Instituto Serzedello Corrêa, na pessoa de Maria das Graças, pela compreensão e apoio ao longo de todo o curso.

Resumo

O Ministério da Infraestrutura decidiu iniciar uma nova fase na gestão portuária nacional, com a inclusão de algumas companhias docas no Plano Nacional de Desestatização (PND), e início do processo de concessão de alguns portos organizados. A proposta metodológica deste trabalho consiste em uma pesquisa descritiva e exploratória, com enfoque qualitativo, sobre os modelos de governança portuária existentes no Brasil, Holanda, Bélgica, Grécia, Austrália e Reino Unido, procurando identificar de que forma aconteceram as mudanças, os motivos, os problemas decorrentes e como essas experiências podem contribuir para o processo de alteração do modelo brasileiro. A análise sobre os casos do Porto de Vitória e do Porto de Itajaí permitiram identificar quais ferramentas contratuais são importantes para evitar problemas já observados em outros países, que devem ser objeto de atenção, bem como boas práticas que podem ser adotadas em futuros projetos. É destacado ainda campos para atuação futura do controle externo e dos agentes públicos do setor, como também áreas para aperfeiçoamento das atuais companhias docas.

Palavras-chave: Governança Portuária; Concessão; Landlord Port; Planejamento Portuário.

Abstract

The Ministry of Infrastructure has decided to start a new phase in national port management, with the inclusion of some port companies in the National Privatization Plan (PND) and the beginning of the concession process for some organized ports. The methodological proposal of this paper consists of a descriptive and exploratory research, with a qualitative approach, on the existing port governance models in Brazil, the Netherlands, Belgium, Greece, Australia, and the United Kingdom, seeking to identify how the changes occurred, the reasons, the resulting problems, and how these experiences can contribute to the process of changing the Brazilian model. The analysis of the cases of the Port of Vitória and the Port of Itajaí allowed the identification of which contractual tools are important to avoid problems already observed in other countries, which should be the subject of attention, as well as good practices that can be adopted in future projects. Fields for future action by external control and the public agents of the sector themselves are also highlighted, as well as areas for improvement of the current port companies.

Keywords: Port Governance; Concession; Landlord Port; Port Planning.

Lista de figuras

Figura 1 - Valores do leilão da Codesa	21
Figura 2 - Modelos de gerenciamento de portos	26
Figura 3 – Principais portos da Austrália.....	36
Figura 4 - Mudanças nas atribuições das Autoridades Portuárias, SEP/PR e ANTAQ.....	51
Figura 5 - Regulação tarifária do Porto de Melbourne.....	66

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Variação dos custos dos terminais de contêineres na Austrália.....	38
Gráfico 2 - Número de arrendamentos assinados no período 2002-2011	49

Lista de quadros

Quadro 1 - Modelos básicos de gerenciamento de portos	25
Quadro 2 - Regulamentação e supervisão dos portos de contêineres australianos	37
Quadro 3 - Exploração portuária segundo a Lei 12.815/2013 e Decreto 8.033/2013	50
Quadro 4 - Objetivos do processo de devolução portuária.....	57
Quadro 5 - Grupos tarifários	63
Quadro 6 - Metas de nível de serviço do Porto de Itajaí.....	77
Quadro 7 – Tratamento dos riscos nos contratos.....	79
Quadro 8 – Autoridades portuárias públicas x privadas	81
Quadro 9 - Problemas e riscos dos modelos de governança adotados.....	85
Quadro 10 - Etapas para a plena corporatização de autoridades portuárias.....	88

Lista de tabelas

Tabela 1 - Resultado líquido (R\$ milhões) das companhias docas	19
Tabela 2 - Prazos contratuais no Porto de Antuérpia	34

Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACCC	Australian Competition and Consumer Commission
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
AP	Autoridade Portuária
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CDC	Companhia Docas do Ceará.
CDP	Companhia Docas do Pará
CDRJ	Companhia Docas do Rio de Janeiro
CEO	Chief Executive officer
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Codeba	Companhia das Docas do Estado da Bahia
Codern	Companhia Docas do Rio Grande do Norte
Codesa	Companhia Docas do Espírito Santo
DNPVN	Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis
EPL	Empresa de Planejamento e Logística
ESC	Essential Services Commission
Escosa	Essential Services Commission of South Australia
ESPO	European Sea Ports Organisation
IGAP	Índice de Gestão da Autoridade Portuária
IPO	Initial Public Offering (Oferta pública inicial de ações)
MIInfra	Ministério da Infraestrutura
MP	Medida Provisória

OGMO	Órgão Gestor de Mão de Obra
PDZ	Plano de desenvolvimento e zoneamento
PLP	Private Landlord Port
PMI	Programa de Melhoria da Infraestrutura
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNL	Plano Nacional de Logística
PNLP	Plano Nacional de Logística Portuária
PoR	Porto de Roterdã
Portobrás	Empresa de Portos do Brasil S.A.
PPA	Porto de Piraeus
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PSP	Plano Setorial Portuário
REP	Regulamento de Exploração do Porto
SEP	Secretaria de Portos
SNPTA	Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários
SPA	Santos Port Authority (Autoridade Portuária de Santos)
SPI	Superintendência do Porto de Itajaí
TCU	Tribunal de Contas da União
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit (uma unidade de container de 20 pés)
ThPA	Porto de Thessaloniki
TpB	Tonelagem de porte bruto
TUP	Terminal de Uso Privado

Sumário

1.	Introdução	17
2.	Problema e justificativa	19
3.	Objetivos	23
3.1.	Objetivo geral	23
3.2.	Objetivos específicos.....	23
4.	Metodologia	24
5.	Desenvolvimento	25
5.1.	Governança Portuária no Brasil e no mundo	25
5.1.1.	Antecedentes	25
5.1.2.	Governança Portuária na Holanda	28
5.1.3.	Governança Portuária na Bélgica	31
5.1.4.	Governança Portuária na Austrália.....	35
5.1.5.	Governança Portuária na Grécia	41
5.1.6.	Governança Portuária no Reino Unido.....	44
5.1.7.	Governança Portuária no Brasil.....	47
5.2.	Concessões Portuárias no Brasil.....	59
5.2.1.	Concessão do Porto de Vitória/ES	60
5.2.2.	Concessão do Porto de Itajaí/SC.....	73
5.2.3.	Salvaguardas e vantagens dos modelos	79
6.	Conclusão	83
7.	Referências	90
	Anexo A – Sistema Portuário Brasileiro – Portos Organizados	96

1. Introdução

A intervenção direta do Estado no domínio econômico, por meio de empresas estatais, entrou em declínio na década de 90, no contexto de implementação do “Plano Diretor de Reforma do Estado”, muito em razão da escassez de recursos públicos, especialmente na área de infraestrutura. Muitas atividades até então tidas como públicas, passaram a migrar para a iniciativa privada.

Paralelamente a esse movimento, a intensificação do comércio mundial por conta da globalização demandou um rápido e intenso processo de modernização dos portos a nível global.

No Brasil, o controle e execução da atividade portuária que era, até então, exclusivamente pública (execução direta por meio das Companhias Docas), começou a mudar, a partir da edição da Lei 8.630/1993, com o início da participação da iniciativa privada como arrendatárias de terminais, destravando, em certa medida, os investimentos no setor.

Nesse modelo, conhecido como *landlord port*, que é o modelo dominante mundialmente, a autoridade portuária pública é responsável pela infraestrutura do porto (terrestre e aquaviária), e os arrendatários, que são agentes privados, são responsáveis pela superestrutura dos terminais (edificações e equipamentos utilizados em suas operações) e pela movimentação das cargas.

A autoridade portuária também é responsável pelas normas de exploração do porto, otimização da infraestrutura, fomento da atividade comercial, planejamento, tarifas, segurança, entre outras funções.

Vários terminais, sob a forma de arrendamentos, foram concedidos desde 1993 promovendo os investimentos necessários a fim de alcançar as produtividades internacionais de movimentação. Salienta-se ainda que a quebra do monopólio estatal das operações e a promoção da competitividade permitiram o aumento da eficiência e a diminuição de custos nas atividades portuárias.

A Lei 12.815/2013 (Lei dos portos), que revogou o marco regulatório anterior, flexibilizou ainda mais a prestação do serviço portuário, ao liberar que os Terminais de Uso Privado pudessem movimentar carga de terceiros, sob o modelo de autorizações, trazendo também mais competição ao mercado portuário, além de

redistribuir várias funções, até então das autoridades portuárias, para o Ministério da Infraestrutura e Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

Mais recentemente, a Lei 14.047/2020 alterou a lei dos portos para fazer a distinção entre arrendamento de instalação portuária e concessão de porto organizado, abrindo caminho para o início do processo de concessão da autoridade portuária, modelo não utilizado nos portos organizados do Brasil já a muito tempo.

Dessa forma, neste trabalho são abordados os problemas que têm levado à mudança na governança portuária do Brasil, a evolução da governança portuária no Brasil e no mundo, e como essas experiências podem contribuir para o recente processo de alteração do modelo brasileiro.

2. Problema e justificativa

Se por um lado os gargalos anteriormente observados na operação tenham sido gradativamente superados, não se pode falar o mesmo em relação às atribuições das autoridades portuárias.

Com o aumento do comércio mundial, as cadeias logísticas marítimas exigem constantes adaptações na infraestrutura para a recepção de navios cada vez maiores. Navios de contêiner que na década de 90 possuíam comprimento de 250 m, largura de 32 m e calado de 12,5 m, hoje possuem dimensões de 366mx49mx15,2 m, e já existindo navios de 400 m de comprimento.

Assim, investimentos necessários para atendimento dessa cadeia como construção de ferrovias, acessos rodoviários, novos berços de atracação, e, principalmente, dragagens dos canais de acesso não se concretizaram, ou vem sendo realizada de maneira lenta, deixando aparente a fragilidade da atuação das companhias docas para atender ao crescente mercado marítimo de cargas.

Os resultados contábeis das companhias docas têm sido marcados por prejuízos, ou por pequenos superávits, conforme pode se observar na tabela abaixo, indicando a falta de capacidade de investimento próprio, sendo historicamente dependentes de aportes da União para grandes investimentos de capital, que no atual cenário econômico tem cada vez menos recursos orçamentários disponíveis para investimentos em infraestrutura.

Tabela 1 - Resultado líquido (R\$ milhões) das companhias docas

Exercício	SPA	Codesa	CDRJ	Codeba	Codern	CDP	CDC
2015	-94,92	11,14	-465,70	14,34	-114,70	-20,23	-18,83
2016	-22,46	0,75	-227,59	16,38	-132,67	-9,61	-22,69
2017	44,43	-25,63	-388,97	1,83	-208,35	6,51	-18,00
2018	-468,72	-18,65	-330,75	-11,50	-146,23	-33,17	-14,74
2019	11,52	-13,83	947,89	5,00	-119,36	29,90	-26,94
2020	202,48	29,59	-14,25	4,15	-48,22	55,95	-0,04
2021	329,14	67,50	-165,72*	45,45	-67,48*	71,35	-4,74

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Economia. Disponível em: www.panoramadasestatais.planejamento.gov.br

* Dados obtidos no site da respectiva Companhia Docas

Notas: SPA – Autoridade Portuária de Santos; Codesa – Companhia Docas do Espírito Santo; CDRJ – Companhia Docas do Rio de Janeiro; Codeba – Companhia das Docas do Estado da Bahia; Codern –

Companhia Docas do Rio Grande do Norte; CDP – Companhia Docas do Pará; CDC – Companhia Docas do Ceará.

Além das dificuldades financeiras, tem sido apontado outros motivos para a ineficiência da gestão das Docas, como a baixa capacidade de execução do orçamento autorizado, interferência política na indicação dos cargos de direção e mesmo de chefia intermediária, sem observar critérios de competência (CNI, 2018), como também a necessidade de licitação pública para a realização de compras e contratações de serviços (BNDES, 2012), que por muitas vezes consomem significativo tempo e ainda possuem alto índice de judicialização, entre outros motivos.

Diversos portos europeus de alto desempenho não estão submetidos a um regime jurídico que exige a todo momento a obediência a regras de isonomia e universalidade na prestação de serviços públicos, não sendo necessários, de regra, complexos procedimentos licitatórios para a maioria dos atos de gestão, nos moldes necessários no Brasil (SOUSA, 2020).

Diante desse cenário, o Ministério da Infraestrutura (MInfra) decidiu iniciar uma nova fase na gestão portuária nacional, com a inclusão de algumas companhias docas no Plano Nacional de Desestatização (PND), e iniciando o processo de concessão de alguns portos organizados conforme previsto no art. 4º da Lei 12.815/2013.

O MInfra tem declarado nos atos justificatórios das concessões já submetidas à audiência pública que o modelo institucional-regulatório pensado inicialmente para as concessões de portos organizados tem o objetivo de garantir maior liberdade, flexibilidade e agilidade necessárias para que o futuro concessionário possa otimizar o uso do espaço público e proceder às adaptações das operações que o dinamismo dos fluxos de comércio demanda.

Entre os portos incluídos no plano de concessão estão os Portos de Itajaí/SC, São Sebastião/SP, Santos/SP e Vitória/ES, tendo este último a licitação realizada em março de 2022, e vencida pela gestora Quadra Capital, com um valor de outorga de R\$ 106 milhões além de outras obrigações financeiras conforme abaixo.

Figura 1 - Valores do leilão da Codesa



Fonte: Codesa

Esse modelo de governança portuária é apontado como o *private landlord port* (PLP), já utilizado em outros países, para resolver problemas decorrentes da ineficiência ou como alavanca para a retomada do crescimento e do investimento (PEREZ, 2021).

Associações de terminais no Brasil têm proposto ao Governo Federal que considere ainda a alienação total dos ativos, e não só a concessão da autoridade portuária, no modelo conhecido como *fully privatized port*, utilizado principalmente no Reino Unido.

Tem sido apontado que a proposta do MInfra foi baseada no modelo australiano de governança portuária. Com um déficit de infraestrutura crescente na Austrália, o Governo Federal daquele país incentivou os Governos Locais a fazer a transferência da infraestrutura pública existente para o setor privado e usar os recursos para financiar o desenvolvimento de novas infraestruturas.

Lá, desde 2010, grandes portos foram privatizados por meio de arrendamentos de longo prazo (99 anos, exceto 50 anos para o Porto de Melbourne) à uma holding estatal e posteriormente transferidas para o setor privado através da venda de ações.

Contudo a experiência tem oferecido preocupações quanto a efeitos indesejados como abuso de posição dominante, com consequente aumento arbitrário de preços, redução da oferta de espaços, risco de subvalorização dos ativos portuários, entre outras questões que afetam os interesses públicos (CHEN, 2017).

Assim, mostra-se de grande importância verificar como tem ocorrido a evolução da governança portuária na experiência internacional, os problemas decorrentes dos modelos adotados, e a partir do material das concessões portuárias já disponibilizados em audiência pública pelo Ministério da Infraestrutura, procurar identificar como estão sendo tratados os principais problemas ocorridos nos outros países e os apontados por especialistas do setor.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

O objetivo geral do trabalho consiste, portanto, em traçar um panorama da evolução da governança portuária no Brasil e no mundo, procurando identificar de que forma se deu a mudança da governança e os motivos, e como essas experiências podem contribuir para o recente processo de alteração do modelo brasileiro, iniciado em 2021 com a concessão do Porto de Vitória/ES.

3.2. Objetivos específicos

1. Identificar os principais avanços e problemas vivenciados ao longo dos últimos anos em países que promoveram alterações importantes no modelo de governança portuária;
2. Identificar a evolução da governança portuária brasileira e quais as principais críticas apontadas por especialistas sobre as mudanças em andamento; e
3. Selecionar duas das concessões portuárias em andamento e buscar identificar como estão sendo tratados os principais problemas ocorridos nos outros países e os apontados por especialistas do setor.

4. Metodologia

A proposta metodológica consiste em uma pesquisa descritiva e exploratória, com enfoque qualitativo, sobre os modelos de governança portuária desenvolvidos no Brasil e no mundo, a partir de investigação bibliográfica, procurando identificar as bases que levaram às mudanças de modelos, suas vantagens, desvantagens e principais problemas associados.

A referida investigação bibliográfica terá como fonte artigos acadêmicos e teses de mestrado e doutorado, nacionais e internacionais, obtidos por meio de plataformas educacionais e da biblioteca do Tribunal de Contas da União, como também, estudos do setor portuário, públicos e privados, reportagens e auditorias do TCU.

Num segundo momento, será realizada uma pesquisa documental sobre dois processos de desestatização de autoridades portuárias, buscando identificar se foram adotadas medidas para mitigar os problemas observados na experiência internacional e/ou os apontados por especialistas do setor.

Espera-se com o presente estudo identificar pontos de melhoria no processo de concessão portuária e, conseqüentemente, subsidiar o aprimoramento da política pública de desestatização, a cargo do Ministério da Infraestrutura, e da regulação a ser desenvolvida pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), bem como trazer subsídios à atuação dos órgãos de controle envolvidos no processo de desestatização.

5. Desenvolvimento

5.1. Governança Portuária no Brasil e no mundo

5.1.1. Antecedentes

A Comissão Europeia definiu uma autoridade portuária como “a entidade que, em conjunto ou não com outras atividades, tem por objeto, ao abrigo da legislação ou regulamentação nacional, a administração e gestão das infraestruturas portuárias e a coordenação e controle das atividades dos diferentes operadores presentes no porto” (Comissão das Comunidades Europeias 2001 *appud* ESPO 2010).

Para desempenhar tais funções, segundo o Banco Mundial (2007) quatro modelos principais de portos surgiram ao longo do tempo: o porto de serviço público, o porto de ferramentas, o porto proprietário (*landlord*) e o porto totalmente privatizado ou porto de serviço privado. Ainda segundo o Banco Mundial, na experiência internacional, o porto proprietário é o modelo portuário dominante em portos de grande e médio porte.

A depender do modelo adotado, o porto tem uma maior ou menor participação privada, conforme pode-se observar na tabela abaixo.

Quadro 1 - Modelos básicos de gerenciamento de portos

Tipo	Infraestrutura	Superestrutura	Operação portuária	Outras funções
Porto de Serviço Público – <i>Service Port</i>	Pública	Pública	Pública	Majoritariamente pública
Porto Ferramenta – <i>Tool Port</i>	Pública	Pública	Privada	Pública/Privada
Porto Proprietário – <i>Landlord Port</i>	Pública	Privada	Privada	Pública/Privada
Porto Privado – <i>Private Service Port</i>	Privada	Privada	Privada	Majoritariamente pública

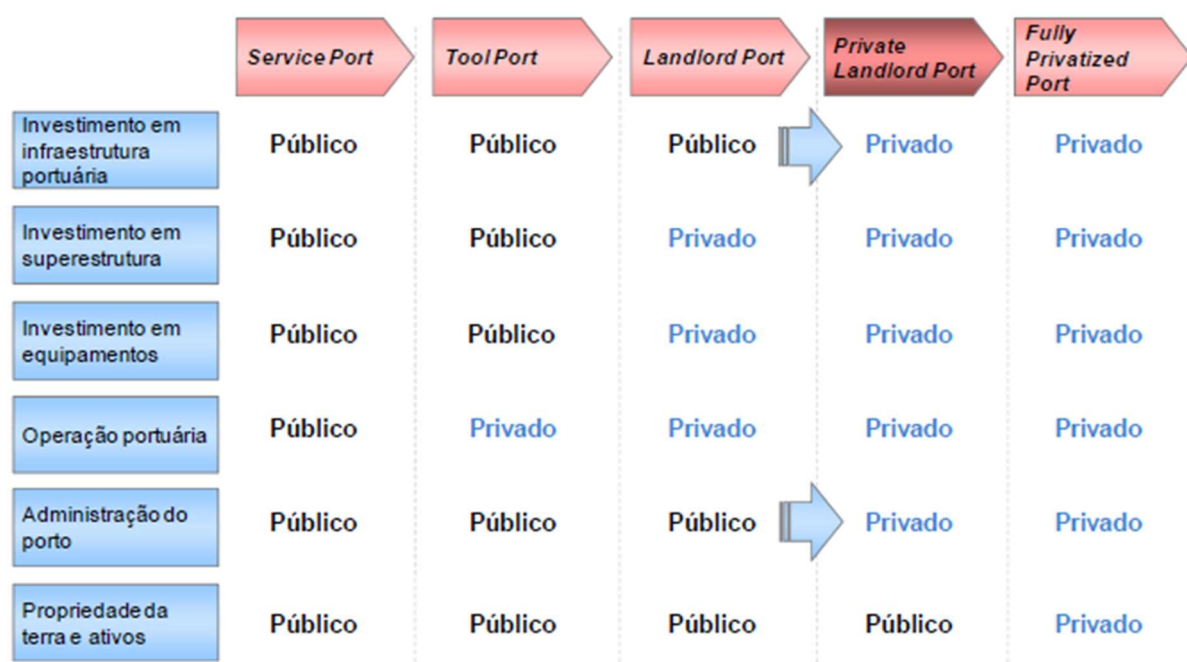
Fonte: Banco Mundial (2007)

Entre o modelo *landlord* e o modelo totalmente privatizado, existe o modelo chamado de “*landlord* privado” – *Private Landlord Port* (PLP), no qual são transferidas para iniciativa privada as funções da autoridade portuária, ou seja, o investimento em infraestrutura e a administração portuária propriamente dita. Permanecem com o

poder público a posse da terra e algumas funções de interesse público como, por exemplo, a regulação técnica relacionada à segurança e meio ambiente.

Esse modelo é chamado pelo Banco Mundial de “*Master Concession*”, pois é implementada por meio de um contrato de concessão principal, que permite que um operador privado realize muitas das funções de autoridade portuária, e ao fim do qual retorna ao Poder Público. Contudo os exemplos de utilização do modelo PLP ainda são poucos e sem um grande histórico onde se possa avaliar o seu desempenho.

Figura 2 - Modelos de gerenciamento de portos



Fonte: GOLDBERG (2009)

Levantamento realizado em 2016 mostra que a maioria das autoridades portuárias na Europa permanecem de propriedade pública (estado ou município), contudo estão caminhando para uma gestão mais independente do tipo privada (ESPO, 2016).

Essa transformação tem se dado por diversos fatores, como demandas por ganhos de eficiência, maior capacidade e velocidade de resposta aos clientes, redução de custos de movimentação de cargas, e, principalmente, pela necessidade de transferência dos investimentos para expansão e desenvolvimento portuário ao setor privado.

Conforme o Banco Mundial (2007), os governos e gestores portuários podem selecionar entre uma variedade de estratégias para melhorar o desempenho

organizacional e operacional, antes de partir para a privatização. Entre essas estratégias estariam a modernização da administração e gestão portuária; liberalização ou desregulamentação dos serviços portuários; comercialização; e corporatização.

Esse processo de transferência das funções da autoridade portuária do ente público para o setor privado é chamado de devolução portuária.

Na comercialização, embora o porto público não se transforme em empresa privada, é lhe dado mais autonomia e responsabilidade pelas suas decisões e desempenho global, aplicando os princípios de gestão e contabilidade das empresas privadas, podendo ser mais orientada para o cliente, bem como mais eficiente e lucrativa.

Já na corporatização, a empresa portuária pública recebe o status legal de uma empresa privada, seus ativos são transferidos para essa empresa privada, incluindo direitos de arrendamento de terras, embora o governo ainda mantenha o seu controle.

Como constatado na pesquisa da ESPO (2016), o modelo mais utilizado de governança portuária tem sido o *landlord*, com uma autoridade portuária autônoma e estatal com operações de terminais controlados por empresas privadas.

No entanto, muitos países não alcançam uma corporatização eficaz de suas autoridades portuárias, porque mantêm alguns mecanismos administrativos e de tomada de decisão sob controle do governo (BANCO MUNDIAL, 2017).

Assim, são recomendados mecanismos de mitigação de risco de controle político e de equilíbrio entre os interesses comerciais da empresa portuária e os interesses públicos, entre outros.

Quanto ao primeiro ponto, garantir que preceitos e requisitos da Lei das Estatais estejam presentes no regulamento das Companhias Docas, bem como que sejam respeitados, podem mitigar tentativas de controle político.

Já em relação ao segundo ponto, o instrumento mais adequado para alcançar esse equilíbrio é uma política formal de acionistas. Esta política deve declarar explicitamente os objetivos da autoridade portuária e deve sinalizar uma preferência por um conselho supervisor independente e não político (BANCO MUNDIAL, 2017).

Ainda segundo o Banco Mundial (2017), a experiência internacional mostra que, muitas vezes, os governos desenvolvem mecanismos de controle que reduzem a independência da empresa portuária, ao invés de ampliá-los, como:

- Os membros do conselho fiscal são escolhidos com base em sua função política ou administrativa, e não por suas realizações como profissionais independentes com experiência e expertise irrefutáveis.
- O governo seleciona e nomeia o CEO da autoridade portuária. Em contrapartida, a liderança mais eficaz resulta quando o CEO é escolhido pelo conselho fiscal e formalmente nomeado pelo acionista.
- Os membros do conselho de supervisão independentes são selecionados com base nas relações pessoais com os tomadores de decisões políticas e não em suas qualificações. Isso afetará diretamente a forma como o conselho cumpre seu papel de monitoramento.
- O governo desenvolve regulamentações detalhadas de preços ou precisa aprovar formalmente as decisões de preços tomadas pela autoridade portuária.
- O governo estabelece uma estrutura regulatória rígida, exige que a autoridade obtenha a aprovação do governo ou mesmo assume um papel direto na negociação de concessões e contratos de arrendamento de terras com inquilinos.
- Os projetos de expansão portuária são realizados por meio de iniciativas lideradas pelo governo ou com um forte papel diretivo do governo.

Nesse contexto, vejamos então como se deu a evolução da governança portuária no Brasil e na experiência internacional, e suas implicações, que poderão ser de grande valia para antever necessidades de aperfeiçoamento no modelo que se pretende implantar no sistema portuário nacional.

Selecionou-se os casos da Holanda e da Bélgica, por possuírem reconhecidamente alguns dos maiores portos da Europa, nos quais foi mantido o modelo *landlord port*, os casos da Austrália e Grécia, por implantarem o modelo *private landlord*, e, por último, o caso do Reino Unido, onde foi implantado o modelo *private service port*, também conhecido como *fully privatized port*.

5.1.2. Governança Portuária na Holanda

A principal mudança relatada na governança portuária da Holanda foi a corporatização de seus principais portos. Aqui será dada ênfase ao Porto de Roterdã por ser o maior porto marítimo da Holanda, liderando o ranking europeu já a muitas décadas.

A Autoridade Portuária de Roterdã, atualmente denominada *Port of Rotterdam* (PoR), era um departamento municipal, com contas financeiras separadas e autonomia substancial, mas integrado à administração pública local. Em 2004, a PoR foi corporatizada com dois acionistas: o município de Roterdã, com cerca de 70% das ações, e o estado holandês, com o restante das ações (BANCO MUNDIAL, 2017).

Ou seja, com a corporatização, a Autoridade Portuária passou de um departamento municipal semiautônomo para uma sociedade anônima de direito privado, tendo como acionistas o município e o governo, adotando a forma e organização de empresa privada. Essa mudança foi apontada como condição para que o Governo Holandês desse apoio financeiro ao projeto de expansão do porto à época, o Maasvlakte 2, além de permitir/flexibilizar a atração de mais investidores.

Buscou-se com a corporatização da autoridade portuária alinhamento com as leis de governança corporativa do setor privado, afastando-se assim do regime jurídico de direito público, que impõe maior lentidão e burocracia por ter que observar princípios de transparência, procedimentos licitatórios, entre outros. Também proporcionou uma maior autonomia, sem influência política direta, aumentando o foco comercial do porto. Assim, nesse novo arcabouço organizacional, os portos corporatizados da Holanda ficaram sujeitos ao direito privado e à concorrência.

A governança corporativa da PoR ficou da seguinte forma:

(1) Os membros do Conselho Executivo são responsáveis pela gestão do porto. A Diretoria é composta por um Diretor Presidente (CEO), um Diretor de Operações (COO) e um Diretor Financeiro (CFO). Os perfis de trabalho desses diretores são determinados pelo Conselho Fiscal.

(2) O Conselho Fiscal monitora a organização, aprova as principais decisões e nomeia e monitora o Conselho Executivo. Os membros do Conselho Fiscal são contratados no mercado, e devem possuir experiência em, por exemplo, gestão de empresas, transporte e energia. Os acionistas se mantêm informados sobre os principais assuntos nas reuniões trimestrais do comitê de acionistas, tendo como função a nomeação dos novos membros do conselho fiscal (DE LANGEN, 2007).

Apesar da maior autonomia, a posição dominante de mercado do porto foi considerada no processo de corporatização. Foi definida uma abordagem segundo a qual o Porto de Roterdã precisa negociar acordos tarifários com a associação de usuários. Se ambos conseguirem chegar a um acordo, as tarifas ficam definidas conforme acordado, mas caso não haja acordo, o Órgão da Concorrência Holandesa

é quem irá decidir pela aceitação ou recusa da proposta tarifária da PoR. No entanto, desde a corporatização, sempre houve acordo e os aumentos das tarifas portuárias estiveram abaixo da inflação em todos os anos (DE LANGEN, 2017).

Assim, na era pós-corporatização, a receita com as taxas portuárias permaneceu bastante alinhada com os desenvolvimentos do mercado e não pareceu aumentar a diferença em relação aos portos concorrentes (VERHOEVEN, 2015).

Já os contratos de arrendamento são negociados livremente, cliente a cliente, e não estão sujeitos a um acordo coletivo. Segundo relatado pelo TCU (BRASIL, 2020c), os parceiros comerciais são selecionados de várias maneiras, avaliando-se caso a caso. Pode ser por convite individual, seleção de projetos, chamamento público ou até mesmo uma licitação. Por exemplo, para o arrendamento de um terminal de contêineres em Maasvlakte 2, foi escolhido uma licitação devido ao aquecimento do mercado.

Contudo, em média, os aluguéis ficaram mais caros, mas a autoridade portuária não atribuiu isto a uma nova política tarifária que decorreria da corporatização. A principal explicação foi de que muitos contratos de arrendamento foram revistos nos anos posteriores à corporatização. A escassez de terra disponível nos anos anteriores à entrada em operação da expansão do porto (projeto Maasvlakte 2) também teria um efeito ascendente nos preços (VERHOEVEN, 2015).

O estudo encomendado pelo Órgão da Concorrência Holandesa considerou que, à época da corporatização, a possibilidade de exercício de poder de mercado era limitada pela natureza de longo prazo dos contratos de arrendamento existentes e pela indisponibilidade de terrenos para novos inquilinos na época. A maioria dos contratos possuíam cláusulas de renegociação que restringem os preços revisados àquele acordado com novos inquilinos. Assim, a análise concluiu que eram reduzidas as chances da PoR exercer seu poder de mercado antes de 2007 (Charles River Associates, 2004).

Nos quatro portos corporatizados na Holanda (Roterdã, Amsterdã, Zeeland e Groningen) houve um aumento do foco comercial, por meio de planos de negócios, inclusive alguns deles com estratégia de internacionalização.

Portos que possuem menor capacidade financeira, precisando, portanto, obter financiamento para investimentos junto aos municípios, possuem maior risco de uma indesejável influência política. Esse fato ressalta a importância da

autossustentabilidade financeira e o compromisso com o desenvolvimento baseado nas necessidades do negócio (DE LANGEN, 2017).

Como resultado do processo, as mudanças mais significativas no Porto de Roterdã foram a melhoria dos controles de custos operacionais e o aumento das receitas, que cresceram após a corporatização, mesmo sem grandes aumentos nas taxas portuárias. Como resultado de ambos os fatores, o lucro líquido triplicou entre 2003 e 2011 (BANCO MUNDIAL, 2017).

5.1.3. Governança Portuária na Bélgica

Os princípios básicos da política portuária na Bélgica, especificamente para a Região de Flandres, onde estão localizados os portos marítimos mais importantes (Antuérpia, Zeebrugge, Ghent e Ostende), estão estabelecidos no decreto portuário que foi aprovado em 1999. O decreto pretendia criar um quadro de governança transparente e competitiva e estabelecer condições equitativas entre os portos marítimos da região de Flandres (VAN DE VOORDE, 2017).

De acordo com o Decreto de Portos Marítimos (Vlaams Gewest, 1999), as autoridades portuárias são autoridades públicas (municipais), cujas pessoas jurídicas têm caráter de direito público. Contudo, as empresas portuárias sujeitam-se à legislação das sociedades mercantis (corporatizadas), geridas por um conselho de administração e possuindo ainda um conselho consultivo, constituído por um representante da autoridade portuária e por uma representação conjunta das entidades representativas dos empregadores e dos trabalhadores do porto.

O Porto de Antuérpia, que pertence ao município de Antuérpia, possui um Diretor Executivo (CEO) escolhido por um conselho de administração cujo quadro de conselheiros é composto por seis representantes da iniciativa privada e seis políticos eleitos, que também representam individualmente diferentes setores econômicos e sociais da comunidade portuária (BRASIL, 2020c).

Existe ainda a figura de um Comissário Regional dos Portos, nomeado pelo Governo de Flandres, que supervisiona a aplicação dos princípios do Decreto nos quatro portos marítimos. O Comissário tem um assento no conselho de administração de cada autoridade portuária.

Os portos de Zeebrugge, Ghent e Antuérpia são sociedades anônimas de direito público, ou seja, as ações não podem ser detidas por empresas privadas. Essas

autoridades portuárias podem explorar terrenos e equipamentos através de concessão de domínio ou concessão de empreitada, a pessoas jurídicas de direito privado ou público, por período máximo de 99 anos.

Entre os principais poderes administrativos das autoridades portuárias estão:

- a) a gestão e exploração do domínio portuário;
- b) a determinação e cobrança de taxas portuárias;
- c) a prestação de serviços portuários aos usuários dos portos, bem como a regulamentação e determinação dos seus termos de utilização; e
- d) o exercício da polícia administrativa.

Periodicamente, pelo menos a cada cinco anos, a autoridade portuária deve elaborar um plano de negócios que define os objetivos e a estratégia de médio prazo da autoridade portuária, bem como um relatório anual de atividades. Suas contas são mantidas de acordo com a legislação sobre contabilidade e contas anuais das empresas.

A Região de Flandres é responsável pela construção e pela manutenção das vias de acesso marítimo e das infraestruturas básicas, **com exceção das infraestruturas básicas internas ao porto**. O Decreto prevê também que as autoridades portuárias podem obter subsídios da Região Flamenga para investimentos em infraestrutura básica dentro da área portuária e infraestrutura de equipamentos.

No entanto, devido às limitações orçamentais, o governo da Região de Flandres propôs tornar as autoridades portuárias co-responsáveis financeiramente. Em 2009, editou um decreto que autorizava o governo a criar a Flemish Ports Ltd, uma sociedade anônima de direito privado com a missão de desenvolver e fornecer infraestruturas básicas de acesso marítimo, em particular eclusas, nos portos de Antuérpia, Ghent e Zeebrugge (Vlaams Gewest, 2009).

Para construção de uma eclusa, por exemplo, essa empresa cria uma filial que fica encarregada pelo processo de construção e tem como acionista majoritário a autoridade portuária que ficará responsável pela operação, por meio de uma concessão.

Dessa forma, a governança portuária da Região de Flandres tem evoluído no sentido de corporatização da maioria das autoridades portuárias, bem como na assunção, por estas empresas, de responsabilidades financeiras mais pesadas, diminuindo o investimento público.

Para a autoridade portuária de Antuérpia (maior porto da Bélgica) e, em particular, para o governo municipal, a corporatização foi principalmente uma forma de melhorar a governança corporativa da autoridade portuária. Outros motivos citados foram a facilitação de participações em outras empresas e atração de capital de terceiros (Vlaams Parlement *apud* VAN DE VOORDE, 2017).

Recentemente, por meio do Decreto de 11 de março de 2022, os portos de Antuérpia e Zeebrugge receberam autorização para a fusão de suas Autoridades Portuárias, constituindo o Porto de Antuérpia-Bruges. Os dois portos assinaram acordo de acionistas do porto unificado em 22 de abril.

A corporatização avançou a independência das autoridades portuárias em relação aos proprietários municipais, embora potencial influência política dos municípios permaneça. Nenhuma das autoridades portuárias envolvidas optou por um modelo de governança totalmente independente que, por exemplo, prevalece em Roterdã e outros portos holandeses (VERHOEVEN, 2015).

As autoridades portuárias são obrigadas a divulgar as taxas portuárias gerais e específicas de forma transparente. Têm autonomia para fixar o nível das taxas portuárias, mas estas têm de ser “razoáveis e proporcionais” (Vlaams Gewest, *apud* VAN DE VOORDE, 2017).

A Autoridade Portuária de Antuérpia-Bruges publica em seu site as taxas cobradas, e os termos gerais para concessão de áreas no porto. Por meio dessa política de publicidade, eventual investidor saberá previamente as taxas médias praticadas.

Também são publicados os termos e condições gerais para concessões na área portuária da Antuérpia. Segundo a política divulgada pela autoridade portuária, quando uma área fica disponível no porto, é organizado um concurso transparente, com base no princípio da igualdade.

A análise e comparação das propostas são realizadas com base em critérios pré-determinados. O local será entregue ao proponente cujo projeto seja julgado mais adequado, por meio de um contrato de concessão.

Os critérios utilizados geralmente envolvem a utilização ótima e eficiente do espaço, perspectivas de emprego, se o projeto gerará tráfego marítimo adicional, alinhamento com a estratégia e visão da política do porto, multimodalidade, situação financeira da empresa, valor total do investimento, entre outros.

Pela utilização da área é cobrada uma taxa pela Concessionária, a qual se encontra especificada no contrato de concessão. A taxa básica é determinada com base nos seguintes parâmetros: condição do solo, localização do local e atividades realizadas no local.

O Porto de Antuérpia-Bruges estipula o prazo das concessões em no máximo 40 anos para atividades portuárias e em 30 anos para atividades de prestação de serviços. Somente se os projetos propostos excederem substancialmente os limites de investimento pré-definidos ou se o projeto for de grande importância estratégica para o porto, prazos mais longos poderão ser permitidos.

O prazo é determinado com base no valor do investimento por m² (ver tabela abaixo), além dos seguintes critérios adicionais: transbordo, uso do espaço, emprego, intermodalidade, valor agregado para o porto, medida em que o projeto tem efeito de fortalecimento do cluster, importância estratégica, etc.

Tabela 2 - Prazos contratuais no Porto de Antuérpia

Investment fork	Term (extension)
Investment \geq 375 EUR/m ² built-on area	40 years (5)
225 EUR \leq investment < 375 EUR/m ² built-on area	35 years (5)
175 EUR \leq investment < 225 EUR/m ² built-on area	30 years (5)
150 EUR \leq investment < 175 EUR/m ² built-on area	25 years (5)
125 EUR \leq investment < 150 EUR/m ² built-on area	20 years (5)
100 EUR \leq investment < 125 EUR/m ² built-on area	15 years (5)
25 EUR/m ² \leq investment < 100 EUR/m ² built-on area	10 years (3)
0 EUR/m ² \leq investment < 25 EUR/m ² built-on area	Quarter (0)

Fonte: Porto de Antuérpia-Bruges (2022)

Ao fim de uma concessão, o Porto de Antuérpia-Bruges pode conceder uma prorrogação por períodos renováveis de 1 a 5 anos (conforme tabela acima), sem prejuízo da legislação em vigor à época, caso seja de interesse do porto e a Concessionária tenha cumprido com suas obrigações (Port of Antwerp-Bruges, 2022).

Por fim, fica claro que a evolução para a gestão independente dos portos da região de Flandres é mais do que apenas uma questão de forma corporativa. As autoridades portuárias têm uma elevada autonomia funcional e financeira, garantida através do Decreto Portuário, e cada vez mais adotam princípios de governança

societária. A fiscalização regulatória feita pelo Comissário Regional de Portos foi recentemente reforçada, e as decisões das autoridades portuárias estão sujeitas a revisão judicial, que tem sido efetivamente invocada em vários casos recentes (VAN DE VOORDE, 2017).

5.1.4. Governança Portuária na Austrália

A Austrália possui três níveis de governo (federal, estadual e local), com a maioria dos portos de propriedade dos governos estaduais. Isso fez com que os modelos adotados para as concessões possuam algumas diferenças, não se podendo falar num modelo único, inclusive na regulação.

Na década de 1990, o governo promoveu uma política de comercialização para melhorar a eficiência das autoridades portuárias. Posteriormente, na segunda etapa, as AP foram corporatizadas, e mais recentemente, na terceira etapa, foram totalmente privatizadas, com concessão dos portos em contratos de longo prazo.

Diferente do impulsionador da reforma dos portos australianos na década de 1990, que visava melhorar a eficiência e eficácia, a recente privatização dos portos australianos é impulsionada principalmente pela meta orçamentária de cada governo estadual de reduzir dívidas e pela política do governo federal de reciclar ativos visando angariar fundos para outros investimentos de infraestrutura muito necessários, ou seja, tem-se incentivado a transferência da infraestrutura pública existente para o setor privado e a utilização dos recursos gerados para financiar o desenvolvimento da nova infraestrutura (CHEN, 2017).

O processo de privatização começa com a transferência de todas as instalações portuárias, equipamentos e máquinas, todos os funcionários e os direitos de operação para uma nova empresa corporatizada, listada em bolsa, de propriedade do Governo do Estado.

O Governo concede então um arrendamento de 99 anos (no Porto de Melbourne foi de 50 anos) sobre toda a área do porto à empresa criada. Posteriormente, todas as ações da empresa que detém o arrendamento da área portuária são vendidas a investidores de infraestrutura para operar o porto dentro dos parâmetros operacionais e geográficos especificados. Ressalta-se que a propriedade da terra permanece pública, com regras definidas dentro de um contrato de arrendamento de longo prazo.

Desde 1998, quando se iniciou o regime de monitoramento da “*Australian Competition and Consumer Commission*” (ACCC), órgão antitruste australiano, houve um aumento no número de portos que foram privatizados. Isso inclui os 3 maiores portos de contêineres da Austrália (Porto de Brisbane em 2011, Porto de Botany em 2013 e Porto de Melbourne em 2016) e os 2 principais portos de carga a granel (Porto de Newcastle e Porto de Kembla em 2013). O porto de contêineres de Adelaide também foi privatizado em 2001 (ACCC, 2021).

Figura 3 – Principais portos da Austrália



Fonte: Elaboração própria com imagem do Google maps

O modelo de gestão portuária desses portos privatizados mudou de um porto *landlord* público para um porto *landlord* privado, ou seja, a empresa portuária privada, como proprietária e autoridade portuária, tem direitos, exceto a alienação de terras portuárias arrendadas, de possuir e administrar os ativos portuários, incluindo o uso de ativos estratégicos, desenvolvimento de terras, manutenção e desenvolvimento de instalações portuárias e relacionadas, comercialização e definição de tarifa. A empresa privada também cede contrato de arrendamento de terminais e instalações portuárias com estivadores privados e operadores de terminais (CHEN, 2017).

Quanto à regulação, a privatização atual mantém a tendência observada no início das corporatizações na Austrália, quando as funções regulatórias de interesse público, como segurança, meio ambiente e outras questões não competitivas, foram deslocadas da autoridade portuária para outros órgãos públicos.

O atual modelo de privatização portuária eliminou a interferência burocrática e política e melhorou a situação financeira dos governos estaduais. No entanto, existem preocupações levantadas sobre os efeitos a longo prazo da privatização. Estes incluem risco de subvalorização dos ativos portuários no momento da privatização, aumento de encargos (taxas portuárias), restrições à concorrência, diminuição do investimento portuário de longo prazo e outras questões que afetam os interesses públicos, como planejamento de longo prazo e redução do emprego local (CHEN, 2017).

Apesar de possuírem liberdade e autonomia, as empresas portuárias detentoras dos contratos de exploração, em geral, devem publicar as taxas e condições padrões no site do porto, e essas taxas são acompanhadas pelos órgãos reguladores competentes, podendo haver interferência em caso de abusos.

Contudo, a ACCC considera que os portos na Austrália foram privatizados sem que houvesse uma regulação efetiva. Os portos privatizados estão sujeitos a regimes de monitoramento distintos (a depender do Estado), e aplicados a certos serviços considerados essenciais.

Quadro 2 - Regulamentação e supervisão dos portos de contêineres australianos

	Adelaide	Botany	Brisbane	Fremantle	Melbourne
Ano da privatização	2001	2013	2010	n/a*	2016
Duração do contrato	99 Anos	99 Anos	99 Anos	n/a*	50 Anos
Regulação - taxas portuárias	Monitoramento de preços + regime de acesso (negociar/mediar/arbitrar)	Notificação de preço	Não	Preços sujeitos a uma taxa de retorno aprovada pelo governo	Metodologia <i>building blocks</i> com aumentos anuais limitados ao IPC (até pelo menos 2032) + monitoramento de preços
Regulação - aluguel portuário	Não	Não	Não	Aprovação ministerial necessária para contratos de arrendamento com mais de 5 anos	Mecanismo de revisão de aluguel + monitoramento de preços

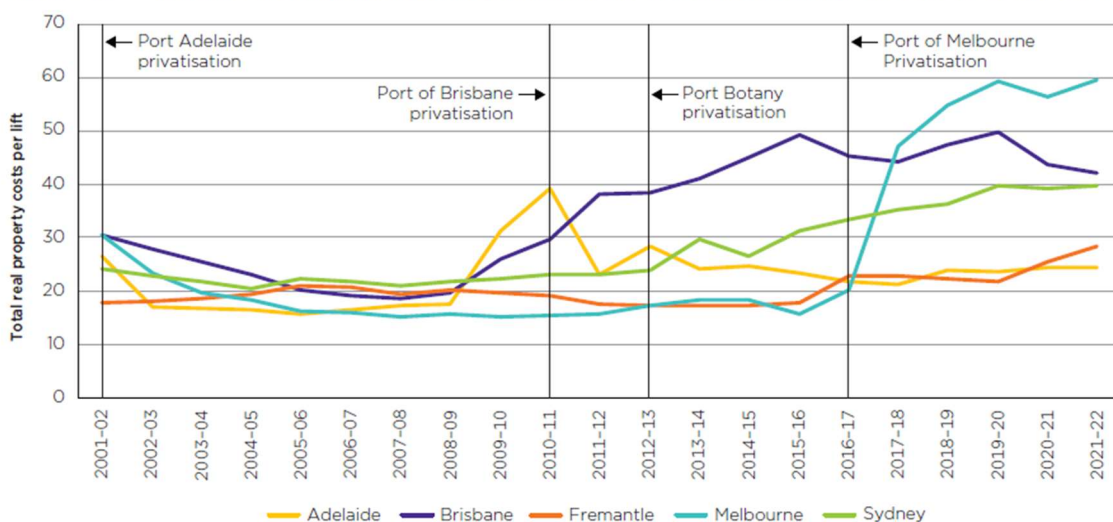
Nota: * n/a – não aplicável. O Porto de Fremantle não é concedido.

Fonte: ACCC (2022)

A Comissão considera que os portos de contêineres na Austrália são monopólios regionais e, na ausência de supervisão regulatória adequada, podem exercer seu poder e extrair renda dos usuários do porto que não podem optar por um porto alternativo. Os participantes do mercado informaram ainda à ACCC que os aluguéis de terra em alguns portos privatizados aumentaram significativamente desde a privatização (ACCC, 2021).

Gráfico 1 - Variação dos custos dos terminais de contêineres na Austrália

Figure 5.1: Stevedores' total property costs per lift in real terms, by container port, 2001-02 to 2021-22¹⁴²



Source: ACCC analysis of information received from stevedores as part of the monitoring regime.

Fonte: ACCC (2022)

Devido às limitações dos dados, a ACCC considera que não se pode tirar nenhuma conclusão inequívoca sobre o momento da privatização e o crescimento dos custos imobiliários. No entanto, o gráfico acima mostra que logo após a privatização, os custos de propriedade dos terminais de contêiner aumentaram significativamente em termos reais no Porto de Melbourne, Porto Botany e Porto de Brisbane (ACCC, 2022).

Segundo Chen (2017), a alta de preços no Porto de Brisbane e no Porto de Newcastle são evidências das deficiências regulatórias de preço. Em Brisbane, as taxas para navios aumentaram em 53% e as taxas de aluguel para terminais em 111% entre 2008-2009 e 2013-2014. Newcastle aumentou as taxas de serviço de navegação no canal do porto e, como resultado, alguns navios carvoeiros pagaram 60% a mais a partir de janeiro de 2015.

Para o Porto de Melbourne, os serviços prescritos, com monitoramento de preços, são definidos na Lei de Gestão Portuária. A lei prevê que os serviços prescritos incluem o fornecimento de canais para navegação nas águas do porto de Melbourne; o fornecimento de ancoradouros, boias ou dolphins em conexão com a atracação de navios; a prestação de serviços relacionados com carregamento e descarregamento de carga, como armazenamento de curto prazo e triagem de carga; e o fornecimento de acesso ou uso de terra ou infraestrutura para fins de prestação de serviços aos usuários do porto (ESC, 2017).

Contudo, esse acompanhamento não foi suficiente para frear os aumentos de preço no porto, tendo, por exemplo, as taxas de confirmação de reserva por container aumentado três vezes, de uma média de US\$ 5,90 em 2016 para US\$ 15,76 em 2020. As taxas médias anuais de registro no Sistema de Reservas de Veículos cobradas pelos estivadores aumentaram quatro vezes, de uma média de US\$ 44,13 em 2016 para US\$ 183,00 em 2020 (LAZZARINI, 2020).

Em 2022, o órgão regulador do estado de Vitória, a *Essential Services Commission* (ESC), divulgou seu primeiro relatório, desde a privatização, sobre a conformidade de preços do Porto de Melbourne (essa avaliação é realizada a cada 5 anos). Nele constatou uma não conformidade significativa por parte do Porto de Melbourne em relação à definição das taxas portuárias. Contudo, o impacto imediato dessa não conformidade não se refletiu nas cobranças do Porto, que foram freadas pelo limite de ajuste tarifário existente, o índice de preços ao consumidor, que terminará no ano de 2037.

Os contratos de arrendamento no porto de Melbourne contêm cláusulas de catraca, que impedem que o aluguel diminua, mesmo que o valor de mercado do terreno alugado diminua. Mas o contrato de concessão do porto, exige determinadas condições, o que inclui ao concessionário oferecer um aluguel inicial que não exceda o 'aluguel de mercado razoável', uma oportunidade para uma revisão do aluguel de mercado a cada 5 anos a partir do início do arrendamento e o direito de um inquilino do porto buscar uma avaliação independente como parte da revisão do aluguel.

Quanto aos aluguéis das áreas, a ESC constatou que o Porto de Melbourne havia exercido seu poder de mercado, causando prejuízos materiais aos usuários do porto. Assim, recomendou mais regulamentação econômica, com um modelo de 'negociar-mediador-arbitrar'. Contudo, o governo do estado de Vitória não acatou as recomendações, e, em vez disso, o Porto de Melbourne teve que publicar uma espécie

de estatuto de aluguel para fornecer aos inquilinos maior clareza sobre o processo de negociações de arrendamento.

Esse documento funciona como um código de conduta, onde é dado transparência ao processo de negociação, licitação e mecanismos de mediação de disputas.

Integrações verticais também passaram a fazer parte da preocupação de órgão reguladores, pois essa estratégia de integração poderia permitir, por exemplo, que a autoridade portuária privada preferisse seus próprios estivadores, podendo ainda aplicar tarifas e condições menos favoráveis a outros competidores, impactando a concorrência efetiva.

No Porto de Adelaide, as partes interessadas levantaram preocupações sobre o nível de integração vertical e a capacidade da Flinders Ports de usar sua posição de monopólio para favorecer suas operações em mercados relacionados. Em resposta, o órgão regulador estadual (*Essential Services Commission of South Australia – Escosa*) aumentará seu monitoramento do desempenho financeiro da *Flinders Ports* para aumentar a transparência e ajudar com qualquer avaliação de usos potenciais do poder de mercado.

No tocante a restrições concorrenciais, observou-se casos em que foram impostas condições que prejudicaram a livre concorrência, como, por exemplo, no Porto de Melbourne, onde o arrendatário do porto privado será indenizado se um segundo porto de contêineres for construído no Estado dentro de 15 anos (inicialmente esse prazo era de 30 anos). Atualmente levantam-se preocupações de que o Porto esteja usando essa oportunidade para expandir prematuramente sua capacidade, criando um quarto terminal de contêineres, para consolidar sua posição no mercado e desencorajar o surgimento de um novo porto de contêineres.

O governo do estado de “*New South Wales*” (NSW) privatizou Porto Botany e Porto Kembla em 2013. O consórcio, NSW Ports, recebeu arrendamentos de 99 anos para operar ambos os portos. Sob o acordo de venda, o governo ficou obrigado a compensar os portos de NSW se os volumes de transporte de contêineres no porto de Newcastle excedessem um limite especificado. Esse acordo também vem sendo questionado pela ACCC, mas sem sucesso.

Outras questões levantadas são a participação de fundos de *private equity*, que geralmente participam em consórcios, o que pode levantar preocupações sobre o poder de mercado desses consórcios, como também o incentivo que esses fundos

têm de buscar altos retornos de curto a médio prazo, levando a diminuição de investimentos de longo prazo e elevação de preços.

Outras questões levantadas são também o risco de subvalorização dos ativos portuários no momento da venda (como aconteceu no Porto de Brisbane, com uma das participantes do consórcio vencedor vendendo sua parte pelo dobro do preço inicial, em apenas três anos), dificuldades de integrar o planejamento público com o da autoridade portuária privada, diminuição do emprego local, responsabilidade social, como também questões ligadas à segurança nacional.

5.1.5. Governança Portuária na Grécia

A experiência de concessão da autoridade portuária não se limitou à Austrália, e a partir de 2016, a Grécia, depois de uma grave crise econômica, iniciou a transferência para a iniciativa privada dos dois principais portos – Piraeus (PPA) e Thessaloniki (ThPA).

Com baixos níveis de produtividade e deficiências de infraestrutura portuária, a primeira fase de reformas portuárias na Grécia (1999-2003) foi a corporatização de 10 portos de “interesse nacional” e a listagem na Bolsa de Valores de Atenas dos dois maiores portos do país, Thessaloniki (em 2001) e Piraeus (em 2003), mas com o Estado ficando com 75% das ações (PALLIS, 2007).

Contudo, apesar do crescimento inicial da receita, todas as principais métricas financeiras da PPA desde a devolução do porto continuaram a deteriorar (Pallis & Syriopoulos, 2007). As interferências políticas continuaram, e a predominância das prioridades ‘não portuárias’ ficou evidente quando os recursos dos IPOs de PPA e ThPA (54,2 milhões e 15,2 milhões de euros, respectivamente) não foram concedidos aos portos para financiar investimentos, mas foram integralmente para o estado grego para outros fins (PALLIS, 2017).

A segunda rodada de reformas (2008-2016) teve o objetivo de introduzir operadores globais para operar terminais de contêineres nos portos de Piraeus e Thessaloniki, que movimentam mais de 95% do tráfego de contêineres do país. As sementes para futuras concessões foram plantadas em 2001, quando novas leis estipularam a assinatura de um “contrato de concessão” entre cada um dos portos corporativos e o Estado grego. Esses contratos reconheciam cada corporação portuária como a entidade exclusiva para explorar as instalações do porto, nos termos

e obrigações prescritas, incluindo o pagamento de uma taxa de concessão anual (PALLIS, 2017).

Foram realizadas duas licitações para a operação dos terminais de contêineres de Piraeus e Thessaloniki, contudo os processos coincidiram com a crise financeira global de 2008. O licitante para as instalações de contêineres do porto de Thessaloniki desistiu da proposta, mas a proponente para o terminal no Porto de Piraeus, a Cosco Pacific, não desistiu.

Em 2010, no início da operação do terminal de contêineres no porto do Piraeus pelo novo concessionário, a crise atingiu a economia grega de forma mais severa. O governo grego e um grupo de instituições internacionais (FMI, Comissão Europeia, Banco Central Europeu) iniciam um conjunto de medidas de austeridade.

Os portos passaram então a fazer parte do programa de reformas estruturais. O governo criou o Fundo de Desenvolvimento de Ativos da República Helénica (HRADF), para organizar o programa de privatização. Em 2014 foi criada a Autoridade Reguladora dos Portos de nível nacional, transformada em 2016 numa entidade reguladora econômica independente financiada pelos portos e pelo Estado.

A concessão do terminal de contêineres do PPA foi acompanhada por um aumento significativo da concentração no mercado portuário de contêineres na Grécia. Em 2010, a arrendatária (*Piraeus Container Terminal* - PCT) detinha uma quota de mercado de 45,3%, a PPA uma quota de mercado de 34% e a ThPA de 18,1%. Cinco anos depois, em 2015, a participação de mercado do PCT aumentou para 81,5%, com as ações de PPA e ThPA diminuídas para um dígito (PALLIS, 2017).

Em 2014 decidiu-se pela venda de 67% das ações da PPA e da ThPA, mas mantendo-se os terrenos portuários de propriedade do Estado Grego. E em janeiro de 2016 a China COSCO Shipping venceu a licitação internacional para seleção do concessionário do Porto de Piraeus.

Ressalta-se que não se tratou de uma privatização plena, uma vez que os terrenos continuaram de propriedade do Estado e de o Governo ter o direito de rescindir a concessão em determinadas condições, aproximando-se do que a literatura chama de Concessão Master.

No entanto, a autoridade portuária pública foi substituída por um ente privado que atua como proprietário, regulador, gestor e operador de todo o porto. O modelo de privatização selecionado para os principais portos gregos pode levar à presença de poucos players, de fato dominantes, enquanto o principal player de todos é o

proprietário da Autoridade Portuária que opera o maior porto do país e manuseia aproximadamente 90% do volume de contêineres, o que exige a presença de uma vigilância contínua (PALLIS, 2017).

Os contratos de subconcessão realizados pelo Porto de Piraeus deve ser precedido de uma oferta pública, a menos que o valor do contrato seja de baixo valor. A escolha do projeto é realizada com base nos critérios divulgados previamente pela autoridade portuária (PEREZ, 2021).

Dedousis (2016) aponta que, de acordo com especialistas, até o momento a decisão pela privatização do Porto de Piraeus foi bem-sucedida, trazendo impactos positivos na facilidade de transações, na eliminação da burocracia, na modernização e segurança das instalações e no aumento da eficiência da infraestrutura.

Por fim, em dezembro de 2017 a autoridade portuária do Porto de Thessaloniki foi privatizada pela venda de 67% das ações aos novos proprietários do porto, o consórcio South Europe Gateway Thessaloniki (SEGT) Ltd, que é liderado por um fundo alemão, ficando o Estado Grego com uma participação minoritária de 7% e os outros 26% negociados na Bolsa de Valores de Atenas (VAGGELAS, 2018).

O Porto de Thessaloniki é o segundo maior porto de contêineres da Grécia e o maior porto de granéis sólidos e carga geral. O valor da compra foi de 231,9 milhões de euros, devendo ainda ser pago ao Estado grego uma taxa anual de 3,5% das receitas do porto.

O novo proprietário possui a obrigação de fazer um investimento mínimo de 180 milhões de euros. O estado grego ficou ainda com a obrigação de fazer a integração do porto com a rede ferroviária nacional e a conclusão das obras necessárias para a ligação rodoviária do terminal de contêineres. Se não o fizer, resultará em sanções por parte do novo proprietário ao Estado grego (VAGGELAS, 2018).

O contrato possui ainda requisitos operacionais de movimentação mínima. Para o terminal de contêiner foi fixada em 370.000 TEUs para o período 2024-2027, aumentando progressivamente para 650.000 TEUs para o período 2038-2051. Para as outras cargas, começa com 3,8 milhões de toneladas, chegando a 5 milhões de toneladas. Possui ainda vários outros padrões de desempenho como movimentos/portêiner e toneladas/hora para granéis.

Esses requisitos operacionais funcionam como uma importante ferramenta para que a nova autoridade portuária faça os investimentos necessários, ainda que

não previstos, para manter o porto com os índices de desempenho operacional estabelecidos, bem como busque continuamente por novos parceiros de forma a atingir a movimentação mínima fixada, gerando incentivo para que não haja abusos de preços.

5.1.6. Governança Portuária no Reino Unido

Na contramão do restante da Europa, os maiores portos do Reino Unido, e principalmente os portos de contêineres, são de propriedade privada. Alguns já eram privados, mas a maioria eram portos públicos que foram privatizados, por meio da venda de ações.

Esse processo ocorreu na onda de privatizações ocorridas no Reino Unido desde a década de 70, contudo ao contrário das outras áreas, o setor portuário não contou com um órgão regulador. O processo de privatização ocorreu, principalmente, em dois momentos: o primeiro ocorreu durante a década de 1980, enquanto o segundo na década de 1990.

Devido à estrutura política descentralizada no Reino Unido, a responsabilidade pública pelos portos está espalhada por diferentes jurisdições. Todo o transporte marítimo internacional permanece sob a alçada do governo do Reino Unido, enquanto a Escócia e a Irlanda do Norte são responsáveis por seus próprios portos. O governo do Reino Unido cobre portos na Inglaterra e no País de Gales, embora o governo galês seja responsável por muitas questões relacionadas, como transporte e planejamento do uso da terra (MONIOS, 2017).

Três motivos se destacam como importantes na decisão do governo britânico de privatizar os portos do país: a) antes de 1980, a maioria dos serviços portuários eram controlados por conselhos e fundos públicos portuários que restringiam a concorrência e aumentavam o custo dos serviços portuários; b) os portos precisavam se adaptar rapidamente às condições do mercado e implementar novas tecnologias, como a containerização; e c) sob controle público não poderiam se diversificar em empreendimentos comerciais mais lucrativos, mas também os ativos imobiliários pertencentes aos portos britânicos não poderiam ser transferidos para usos economicamente mais valiosos (HAARMEYER, 1993).

O Banco Mundial (2007) acrescenta ainda como motivação a necessidade de modernização das instalações e das instituições, alcance da estabilidade financeira com maior investimento privado e racionalização e estabilidade trabalhista.

Atualmente, quinze dos vinte maiores portos britânicos em tonelagem são de propriedade privada, movimentando 69% da tonelagem marítima do país (MONIOS, 2017). Coexistem três tipos de portos:

- portos privados;
- *trust ports*: autoridades portuárias estatutárias públicas autônomas, estabelecidas por uma Lei do Parlamento e regidas por um conselho independente; e
- portos municipais: portos menores sob o controle de autoridades locais.

Diferente do modelo *landlord* que envolve uma autoridade portuária, geralmente pública, e um operador portuário privado, no Reino Unido a empresa portuária privatizada ficou responsável, além dos investimentos, também pelas funções regulatórias, na maioria dos casos, como fornecer praticagem e garantir a segurança da navegação.

Monios (2017) aponta que mais importante do que a venda de muitos portos do Reino Unido foi a abolição em 1989 do *National Dock Labor Scheme* (NDLS), encerrando assim a restrição de acesso ao trabalho portuário somente para aqueles registrados. O aumento de eficiência resultante dessa mudança tem sido mais influente na melhoria do desempenho dos portos do Reino Unido do que a mudança no modelo de propriedade.

Esse modelo de governança portuária adotado no Reino Unido é criticado por Baird (2016), o qual considera que os portos foram vendidos em sua totalidade, inclusive permitindo que novos proprietários fossem encarregados pela regulação, o que implica regular em interesses próprios. No caso da Escócia, por exemplo, o autor destaca a transferência de portos públicos ao setor privado por preços bastante reduzidos (MARQUES, 2021).

Os portos também são responsáveis por seu planejamento e desenvolvimento, sujeito à aprovação de grandes obras. Assim, o papel do governo no Reino Unido é indireto, chamado para intervir em disputas sobre taxas cobradas pelas autoridades portuárias, regulação das atividades e concessão de permissão para novos desenvolvimentos e expansões.

A inexistência de supervisão do governo sobre as atividades e políticas de preços das autoridades portuárias privadas possibilita que uma AP pode cobrar uma série de taxas, exercendo poder econômico, pois o usuário não tem escolha. Este problema é agravado nos casos em que o operador portuário é também a autoridade portuária (MONIOS, 2017).

A perda do papel de planejador de longo prazo do governo também tem gerado questionamentos, uma vez que o planejamento descentralizado pode acarretar déficit de capacidade em alguns lugares, como ocorreu nos anos 2000, e sobrecapacidade em outros, como aconteceu mais recentemente. Ou seja, os investimentos seriam guiados, em maior medida, pelos interesses econômicos ao invés dos públicos.

Na privatização acreditou-se que a iniciativa privada promoveria a expansão da infraestrutura de acordo com a demanda, sem necessidade de interferência do Governo. Na prática observou-se algum descompasso entre oferta e demanda, sobrepujando em alguns casos o interesse privado em aumentar o lucro ao invés de garantir uma boa capacidade de escoamento das mercadorias.

Esse fato levou a críticas quanto à ausência nos contratos de privatização de investimentos obrigatórios na expansão de capacidade. Também se tem refletido sobre o papel das empresas de *private equity* que adquirem empreendimentos portuários para explorar renda, com pouca visão de expansão e atendimento das cadeias. Nesse tipo de exploração pode-se ter um incentivo para restringir a capacidade já que isso tem o efeito de aumentar as tarifas portuárias.

Também é apontado que a venda de alguns portos foi realizada por preços abaixo do justo, resultado de subavaliações do ativo.

Visando resolver parte dos problemas observados, Baird (2016) sugere estabelecer um regulador nacional portuário para monitorar o desempenho e garantir que os interesses da nação sejam atendidos (MONIOS, 2017).

Mais de 35 anos após a primeira privatização portuária no Reino Unido sob a Lei dos Transportes de 1981, é difícil avaliar e interpretar seus resultados (JOHNSON, 2018). Apesar dos investimentos privados em infra e superestrutura e dos ganhos de produtividade, a privatização, em muitos casos, não conseguiu trazer concorrência devido a fatores geográficos, como monopólios estuarinos e locais de carga única.

Segundo o Banco Mundial (2007), a experiência britânica de privatização portuária trouxe resultados ambíguos e forneceu poucos argumentos para a

privatização abrangente, quando outras reformas menos radicais lograram atingir os mesmos objetivos.

5.1.7. Governança Portuária no Brasil

O sistema portuário brasileiro nasceu público, com a responsabilidade sobre os portos passando por diversos órgãos ao longo da sua história. Só na segunda metade do século XIX o império deu os primeiros passos para promoção da iniciativa privada no sistema portuário (GOLDBERG, 2009). Naquela época, a política era de atrair investimentos privados para o Setor de Transportes, para desonerar os cofres da União (PORTO, 2011).

A primeira lei de concessão de exploração de portos pela iniciativa privada foi elaborada em 1869. A construção de estruturas portuárias era autorizada por meio de decreto, dando a cada empresa o direito de explorar o porto por meio de um tipo de concessão, com prazo de duração variando de 39 a 90 anos (KAPPEL, 2005 *apud* FREZZA, 2016).

O único caso de destaque dessa política foi o Porto de Santos, concedido em 1888 pelo prazo de 90 anos. Devido ao Insucesso dessa política, no início do século XX foi publicado novo decreto que previa a realização dos investimentos por parte do governo e concessões à iniciativa privada por prazos curtos. Essa política foi mais eficaz, destacando-se os casos dos portos de Manaus e Rio de Janeiro. (BNDES, 2012)

Durante o século XX, procedeu-se maior centralização do planejamento e administração dos portos, surgindo vários órgãos para essas funções ao longo do tempo. Nessa época ainda foi realizada a concessão do Porto de Imbituba a uma empresa privada, por um prazo de 70 anos, a contar de 1942.

Em 1963 foi criado o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), primeira autarquia federal responsável pelo setor portuário e hidroviário, que assumiu o papel de planejador e fiscalizador dos portos, encerrando, praticamente, o modelo de investimentos privado. O processo de estatização foi consolidado com a extinção do DNPVN e criação da Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás) em 1975 (BARBOSA, 2016).

Até 1990, o sistema portuário nacional era formado por portos administrados diretamente pela Portobrás, por Companhias Docas, por concessionários privados e

estaduais (TOVAR & FERREIRA, 2006). Até esse momento, o modelo predominante era o Service Port.

A crise econômica dos anos 80 reduziu a capacidade do Estado em financiar o setor portuário sem o auxílio de entes privados. Esse fator, somado à ascensão da ideologia neoliberal no Brasil no período, contribuíram para a extinção da Portobrás e, com isso, para o término do período de estatização do setor portuário (FREZZA, 2016).

Com a extinção da Portobrás em 1990 dentro do Programa Nacional de Desestatização, os portos passaram a ser administrados de maneira descentralizada, em sua maior parte, pelas Companhias Docas Federais, controladas pela União, existindo alguns portos controlados por Estados ou Municípios e, em alguns casos, por empresas privadas. O Ministério dos Transportes passou a ser responsável por estabelecer as diretrizes de exploração portuária.

Nessa época o sistema portuário era caracterizado por problemas de baixa produtividade, altos custos e pela falta de investimentos. Diante desse cenário, em 1993, com a publicação da Lei 8.630, conhecida como lei de modernização dos portos, foi introduzido o modelo *landlord* no Brasil, com a diretriz de transferência da responsabilidade pela superestrutura, equipamentos e operação portuária para a iniciativa privada.

A partir de então, uma série de áreas foram licitadas para que fossem exploradas por particulares, por meio de contratos de arrendamento. Como resultado, o investimento, em superestrutura e equipamentos, e a movimentação de cargas nos portos brasileiros foram transferidos à iniciativa privada, propiciando um aumento significativo da produtividade e capacidade de movimentação.

Assim, buscou-se com a inserção da iniciativa privada, por meio do arrendamento das áreas operacionais, solucionar os problemas setoriais anteriormente apontados. Pode-se citar ainda o aumento da competição intra e interportuária, devido à quebra do monopólio estatal na operação.

Pode-se citar ainda como inovação da lei, a criação do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), bem como do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) para lidar com trabalhadores contratados na operação portuária.

Essa lei previa também a existência da Instalação Portuária de Uso Privativo, mais próxima ao modelo *Private Service Port*, os quais após a edição do Decreto

6.620/2008 deveriam movimentar majoritariamente carga própria, restringindo assim a utilização do instituto.

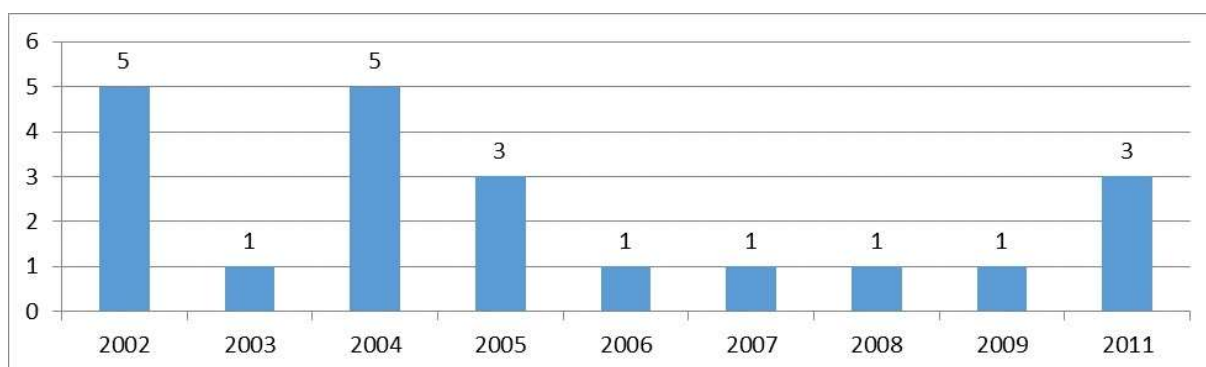
Em que pese os avanços proporcionados pela Lei 8.630/1993, a extinção da Portobrás provocou a descontinuidade do planejamento estratégico do sistema portuário nacional. Os portos públicos passaram a se desenvolver orientados por planejamentos locais, sem uma diretriz nacional, contribuindo para um crescimento desatento aos interesses estratégicos da nação (SILVA, 2013).

O estudo do BNDES (2012) apontou que uma das questões críticas em relação às atribuições das AP era justamente o fato de não executarem adequadamente o papel de planejamento portuário. Suas ações tinham como foco maior questões urgentes, sem uma visão estruturada de médio/longo prazo. Esse problema era agravado pela falta de recursos (humanos e financeiros) para o planejamento.

Também se constatou postura pouco ativa das AP para o desenvolvimento dos portos, como manutenção básica e investimentos para expansão. Assim, houve limitada expansão, com poucos metros de cais sendo construído e poucas áreas sendo arrendadas.

Apesar do sucesso inicial, os último dez anos antes da publicação da medida provisória que instituiu o novo marco, ou seja, do ano 2002 a 2011, apenas 21 contratos de arrendamento foram licitados e assinados, conforme se verifica no gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Número de arrendamentos assinados no período 2002-2011



Fonte: Antaq.

Notório citar a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), por meio da Lei 10.233, de 5 de julho de 2001. A criação da agência foi ao encontro do movimento de descentralização dos serviços públicos, deixando ao estado a função de regulador.

A criação da Secretaria Especial de Portos (SEP), por meio da Lei 11.518/2007, também foi um importante marco para o setor, proporcionando o resgate do planejamento do setor portuário nacional pelo Governo Federal. As competências atribuídas à SEP compreendiam a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais do setor portuário; a participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos; entre outras.

Assim, com a criação da Antaq e da SEP, foram introduzidos dois novos stakeholders cujas funções passaram a impactar diretamente as autoridades portuárias e arrendatários. Por terem sido criadas vários anos após a lei de modernização dos portos, tais agentes não estavam contemplados naquele marco regulatório, criando alguns conflitos de papéis.

Diante desse quadro, a Medida Provisória (MP) 595, de 6 de dezembro de 2012, convertida posteriormente na Lei 12.815/2013, revogou o marco anterior, reorganizando as funções e responsabilidades dos entes SEP, Antaq e AP, mas manteve o modelo *landlord*, com centralização de algumas atribuições no Órgão Ministerial.

Segundo o novo marco, a União tem o papel de poder concedente, podendo explorar direta ou indiretamente os portos e instalações portuárias, mediante concessão e arrendamento de bem público, conforme resumido abaixo.

Quadro 3 - Exploração portuária segundo a Lei 12.815/2013 e Decreto 8.033/2013

Modelo	Área	Instrumento	Autoridade Portuária	Regime Jurídico	Exploração de áreas	Regulação	Prazo
Landlord	Porto Organizado	-	Empresa Pública Federal (Cias Docas)	Público	Direta ou indiretamente (arrendamento)	Antaq	-
		Convênio de delegação*	Empresa Pública Estadual/Municipal	Público	Direta ou indiretamente (arrendamento)	Antaq	25+25
Landlord Privado	Porto Organizado	Concessão	Empresa Privada	Privado	Direta ou indiretamente (Contrato privado)	Antaq	70
Private Service Port (TUP)	Fora do Porto Organizado	Autorização	Empresa Privada	Privado	Direta ou indiretamente (Contrato privado)	Antaq	25+25 Suces. vezes

Nota: * A delegação das funções de autoridade portuária está prevista na Lei 9.277/1996

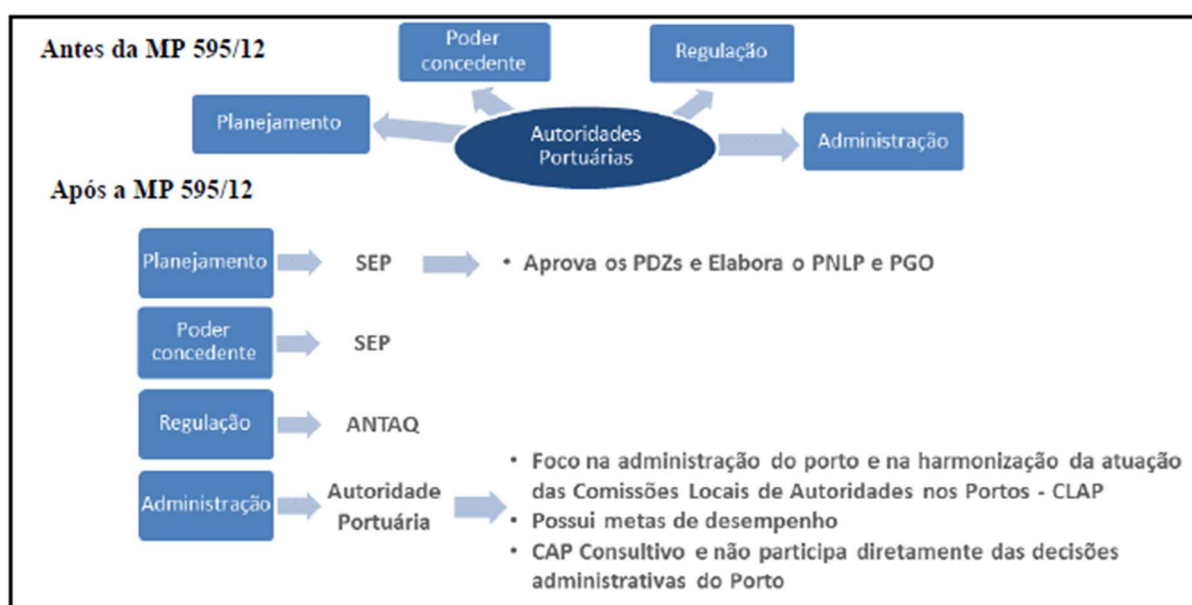
Fonte: Elaboração própria

No modelo *landlord*, o arrendamento das áreas operacionais é realizado por meio de licitação, possuindo prazo de vigência de até 35 anos, podendo ser prorrogado até o limite de 70 anos, incluídos o prazo de vigência original e todas as prorrogações. No *landlord* privado a negociação das áreas é livre, mas limitada ao prazo da concessão.

Nesse novo arcabouço, as autoridades portuárias perderam diversas responsabilidades para a SEP, como planejamento portuário e outorga dos processos licitatórios, e para Antaq, como regulação e controle, mais especificamente tarifas (GALVÃO, 2017).

O Poder Concedente, representado agora pela pasta ministerial, ficou com as funções de elaborar o planejamento setorial, definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios dos arrendamentos e concessão dos portos organizados, celebrar os contratos de concessão e arrendamento, expedir as autorizações para os Terminais de Uso Privado e normatizar a pré-qualificação dos operadores portuários.

Figura 4 - Mudanças nas atribuições das Autoridades Portuárias, SEP/PR e ANTAQ



Fonte: Teixeira (2013)

Essa concentração de funções estratégicas fora da Autoridade Portuária tem sido objeto de muitas críticas do setor, pois trouxe, de certa forma, o modelo Portobrás, ou seja, houve novamente uma centralização do planejamento e de várias outras funções, desta vez na Antaq e na SEP, pasta ministerial responsável pelos

portos à época. Contudo, essa comparação deve ser feita com cuidado, pois existem diferenças a serem consideradas (Bussinger, 2017).

Segundo Carlos Magano (MERLIN, 2020a), Bussinger (MERLIN, 2020c), entre outros estudiosos do setor, após a Lei 12.815/2013 o Brasil não tem o modelo *landlord* autônomo, pois foi inviabilizada a descentralização decisória e a lógica de funcionamento do modelo como visto nos portos europeus. Atribuem que a centralização acarretou burocracia com mais instâncias decisórias e visão afastada do município.

Em que pese as críticas, ocorreu grande avanço no planejamento, com a publicação do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) e dos Planos Mestres dos principais portos.

As licitações de arrendamentos, agora a cargo da Antaq e SEP, passaram por um processo de padronização, e de 2015 a 2022, dentro de um programa de arrendamentos, foram estruturadas 59 licitações, e assinados 54 contratos, mais que o dobro do período 2002-2011.

Em que pese tal fato, por meio da Portaria 574/2018, o então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, disciplinou a descentralização de competências relacionadas à exploração indireta das instalações portuárias dos portos organizados às respectivas administrações portuárias, criando assim uma possibilidade de maior autonomia para as AP.

Segundo a referida portaria, além de alguns requisitos administrativos (Plano Mestre e PDZ atualizado, licença de operação válida, certificação ISPS-Code válida, estrutura física e quadro operacional adequados, entre outras), a AP deveria ter pontuação mínima de seis pontos no Índice de Gestão das Autoridades Portuárias (IGAP), fomentando assim uma melhoria na gestão das autoridades portuárias.

Apesar da centralização do planejamento, por outro lado, este novo marco legal promoveu uma maior liberalização do setor ao permitir que os terminais privativos, agora chamados de Terminais de Uso Privado (TUP) movimentassem cargas de terceiros, sem limites, encerrando a discussão entre carga própria e carga de terceiros. Destaca-se ainda a redução do papel do Conselho de Autoridade Portuária (CAP) de um órgão deliberativo a um simples órgão consultivo na gestão dos portos.

A alteração do CAP para órgão meramente consultivo também tem sido criticada, uma vez que a comunidade local perdeu poder de influenciar nas decisões do porto, característica do modelo *landlord*. Ainda segundo Bussinger (MERLIN,

2020c), deve haver canais, formais e regulares, de participação da comunidade portuária no processo decisório do porto.

Ressalta-se que existem opiniões favoráveis à alteração promovida pela lei, pois entendem que a função deliberativa do CAP era incompatível com a ausência de responsabilidade pelos seus atos, ou mesmo que poderia atrapalhar os poderes dos conselhos de administração das empresas públicas, nos moldes como previsto na Lei 13.303/2016, lei das estatais (MERLIN, 2020e, 2020b).

A liberação para movimentação de cargas de terceiros nos terminais de uso privado foi uma alteração importante, amplamente elogiada no setor, destravando muito investimento, e aumentando a capacidade portuária e a competição inter e intraportuária, em alguns casos.

A exploração do TUP é realizada mediante autorização, formalizada por meio da celebração de contrato de adesão. Importante ressaltar também que o TUP não é obrigado a contratar mão de obra do OGMO.

Os interessados em obter a autorização de instalação portuária podem requerê-la à Antaq, a qualquer tempo, apresentando os documentos exigidos pela agência. A autorização é formalizada por meio de contrato de adesão, que conterá as cláusulas essenciais previstas na Lei 12.815/2013.

O processo de autorização dos TUPs, portanto, reveste-se de maior simplicidade e celeridade quando comparado com o de concessão de arrendamentos que exige um processo licitatório baseado em Estudo de Viabilidade. Além disso, os contratos de adesão possuem regras de alteração mais flexíveis em comparação aos de arrendamento.

O Decreto 9.048/2017 modificou o Decreto 8.033/2013 para trazer a possibilidade de algumas ferramentas que dessem maior flexibilidade contratual, dentre as quais se destacam a possibilidade de prorrogação antecipada dos contratos, expansão ou substituição da área arrendada e investimentos fora da área arrendada.

No tocante à licitação, de acordo com relatório de auditoria operacional do TCU (BRASIL, 2020c), os arrendamentos portuários levam em torno de 2 anos, ou até mais, entre o início dos estudos técnicos preparatórios até o final do processo, com a assunção da área licitada pelo arrendatário. Já o processo de autorização de instalação de TUP leva em torno de 16 meses, em média.

Com todas essas diferenças, outro problema frequentemente apontado foi o surgimento de uma assimetria entre os TUP e os arrendamentos. Essa assimetria tem

levado a uma preferência pela utilização do instituto dos TUP, contribuindo para uma ociosidade de áreas no Porto Público.

Importante frisar que o problema apontado não é o modelo de TUP, e sim a falta de flexibilidade do modelo de arrendamento. Assim, em sua auditoria, o TCU apontou os seguintes achados:

- I - Apesar de ter apresentado avanços, o processo licitatório para arrendamento portuário é complexo, rígido e moroso, incompatível com a agilidade necessária para a otimização do espaço público;
- II - O modelo de contrato de arrendamento portuário não confere aos terminais arrendados e à autoridade portuária a flexibilidade necessária para permitir adaptações das operações ao dinamismo dos fluxos de comércio e geram consequências negativas durante e após a execução contratual;
- III - O monopólio do OGMO sobre o fornecimento de mão de obra constitui uma limitação imposta aos terminais arrendados;
- IV - A dificuldade de contratar e a falta de recursos das autoridades portuárias públicas prejudicam a prestação de serviços adequados ao complexo portuário; e
- V - Nomeações de gestores sem qualificação técnica ou gerencial representam obstáculo à gestão profissional, orientada a resultados, transparente e eficiente de autoridades portuárias públicas.

Em face dessa realidade, e como resultado das discussões levantadas pela citada auditoria, no bojo de uma medida provisória que versava sobre medidas temporárias em resposta à pandemia decorrente da covid-19, no âmbito do setor portuário, o MInfra articulou junto ao Congresso Nacional a aprovação de novas regras mais flexíveis.

Assim, em 2020, a Lei 14.047 promoveu algumas alterações na Lei 12.815/2013, no que ficou conhecido como minirreforma do setor portuário. Entre as principais alterações estão:

1. a possibilidade de dispensa de licitação para o arrendamento portuário quando houver um único interessado;
2. o uso temporário de áreas portuárias, sem a necessidade de licitação (processo seletivo simplificado); e

3. a maior clareza na definição de concessão e arrendamento portuário, ganhando cada um desses institutos uma seção específica na lei.

As duas primeiras alterações buscaram reduzir a burocracia de contratação de áreas no porto público, contribuindo para celeridade na otimização do espaço portuário, e, conseqüentemente, ajudando na redução da ociosidade de áreas. Ressalta-se ainda que a Lei 14.047/2020 alterou a Lei 10.233/2001 para que a Antaq possa regulamentar outras formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas na legislação específica.

Em linha com a terceira alteração, o Governo iniciou uma nova fase com a intenção de conceder algumas autoridades portuárias, num movimento de maior liberalização do setor, que poderá trazer reflexos positivos e negativos para a política pública.

O modelo proposto de concessão da autoridade portuária pretende capturar a eficiência da gestão privada, por meio de um projeto sujeito a um nível menor de intervenção estatal, quando comparado aos portos organizados com AP desempenhada por empresa pública. Ou seja, o objetivo é garantir que o novo concessionário tenha maior liberdade empresarial, nos moldes observados nos portos europeus e australianos.

Entre os principais problemas apontados pela Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (BRASIL, 2020) e pelo Consórcio Portos B (BNDES, 2022), que estruturou o projeto da concessão do Porto de Vitória, para justificar a implantação do novo modelo, estão:

- persistência do atual cenário de descompasso entre a expansão da capacidade da infraestrutura portuária frente ao crescimento do setor;
- dificuldades de gestão do Estado frente a complexidade inerente às operações e aos investimentos realizados no setor de transporte portuário;
- a sistemática de contratação de serviços e aquisição de produtos a que é submetido o setor público brasileiro, seguindo os ditames da Lei 8.666/1993 e fiscalizadas pelos órgãos de controle, gera entraves à gestão eficiente, tornando tais contratações lentas e extremamente burocráticas;
- preferência das empresas por TUP devido à maior liberdade e não dependência de autoridade portuária conforme constatado pelo TCU;

- incapacidade do Estado de gerir, seja por uma estrutura de incentivos inadequadas, seja por ingerências políticas nas atividades de empresas públicas;
- processo de gestão de pessoas mais difícil, seja por centralização da gestão das carreiras, seja pela necessidade de concurso público;
- processo de seleção das diretorias executivas submetidos a critérios políticos ao invés de gestão profissional focada em resultados;
- gestão dos contratos de arrendamento ocorre sob a égide do direito público, com a contratação seguindo os ditames da Lei 12.815/2013 combinada com a Lei 8.666/1993;e
- tarifas públicas reguladas por *price cap* pela Antaq, submetidas a processo longo e complexo para sua alteração, acarretando, em muitos casos, defasagens.

Segundo os mesmos atores, com a implantação do modelo, pretende-se superar várias das dificuldades apontadas anteriormente, proporcionado:

- melhoria da qualidade dos serviços prestados e da eficiência operacional, garantia da regularidade e o correto provimento e manutenção da capacidade portuária através de investimentos;
- desoneração do Estado, tanto no que se refere às obrigações financeiras quanto às questões administrativas;
- maior liberdade, flexibilidade e agilidade necessárias para que o futuro concessionário possa gerir as áreas portuárias, inclusive o direito de negociar os termos e condições contratuais, e proceder as adaptações das operações que o dinamismo dos fluxos de comércio demanda;
- flexibilidade comercial para o concessionário fazer negociações tarifárias diretas com os tomadores de serviços, de maneira a possibilitar o exercício de sua estratégia empresarial;
- implantação de gestão profissional, voltada a resultados, sem riscos de influência política; e
- maior liberdade gerencial para definir os parâmetros de desempenho, política comercial, de gestão de pessoas e ainda quais investimentos serão realizados, bem assim o momento de sua realização.

Vê-se que, de um modo geral, os objetivos alegados pelo MInfra vão ao encontro daqueles apontados pela doutrina internacional nos processos de devolução portuária, conforme sintetizado no quadro abaixo.

Quadro 4 - Objetivos do processo de devolução portuária

País	Porto	Estratégia	Objetivos
Holanda	Roterdã	Corporatização	<ul style="list-style-type: none"> - aumentar a autonomia da administração, sem influência política direta; - afastar o regime jurídico de direito público; - atrair investimentos e financiadores; - aumentar o foco comercial.
Bélgica	Antuérpia	Corporatização	<ul style="list-style-type: none"> - melhorar a governança corporativa; - facilitar participações em outras empresas; e - atrair capital de terceiros.
Austrália	Brisbane; Newcastle; Melbourne	Adoção do modelo Private Landlord	<ul style="list-style-type: none"> - transferir o investimento necessário nos portos para a iniciativa privada; - aplicar os recursos obtidos com as concessões portuárias em outros setores de infraestrutura; - melhorar as contas dos entes estaduais.
Grécia	Piraeus	Adoção do modelo Private Landlord	<ul style="list-style-type: none"> - aumentar investimento privado; - diminuir influência política.
Reino Unido	-	Privatização	<ul style="list-style-type: none"> - melhorar eficiência e custos com aumento da competição; - realizar investimentos privados (e não governamental) em infraestrutura e novas tecnologias; - proporcionar o uso de estrutura privada menos rígida para diversificação comercial.

Fonte: elaboração própria

Contudo, a adoção de modelos mais próximos da gestão privada e, principalmente, o uso do modelo *landlord* privado, tem sido objeto de críticas, apesar dos benefícios anteriormente apontados.

Segundo essa parcela de stakeholders, resolver as causas, e não as consequências, que deveria ser o objeto da atuação governamental. Apontam que o modelo *landlord* é o mais adequado, e o mais utilizado no mundo, inclusive entre aquelas autoridades portuárias mais bem sucedidas.

Assim, dever-se-ia buscar solução para problemas conhecidos, que atrapalham a melhor utilização do modelo, buscando adotar boas práticas de governança como, por exemplo:

- a) aperfeiçoar o processo de escolha dos executivos que estarão à frente dos portos, abandonando a prática do fisiologismo político;
- b) profissionalizar a gestão da Autoridade Portuária;
- c) instituir metas e avaliações de desempenho anuais;
- d) aumentar a transparência da gestão;
- e) diminuir burocracia que impede a agilidade e flexibilidade da administração portuária, inclusive por meio de alteração da legislação; e
- f) fomentar a participação da comunidade portuária local na gestão.

São apontados ainda riscos relacionados a implantação de uma autoridade portuária privada como os advindos de conflito de interesse na relação AP privada e usuários; seletividade por cargas mais rentáveis, com alteração no ambiente concorrencial do porto e redução do espectro de opções atualmente existentes; prática de preços em detrimento de tarifas públicas; foco em lucro ao invés do interesse público; e abandono do fomento ao desenvolvimento local e regional, que é um dos propósitos das Autoridades Portuárias.

Os problemas existentes e riscos apontados são pertinentes e inclusive muitos problemas são coincidentes com aqueles utilizados pelo MInfra para justificar a implantação de uma autoridade portuária privada.

Como alegado, de fato o *landlord* “público” é o modelo mais utilizado no mundo, sendo amplamente utilizado na China, Estados Unidos e Europa. A pesquisa realizada pela *European Sea Ports Organisation* (ESPO, 2016), com 86 autoridades portuárias da Europa, mostrou que 87% são autoridades públicas, 7% mistas público-privadas (por exemplo, Piraeus e Thessaloniki, na Grécia) e apenas 6% são privadas.

Quanto aos aspectos de burocracia e eficiência na gestão, vale lembrar que a Lei 12.815/2013 prevê em seu art. 63 que as Companhias Docas observarão regulamento simplificado para contratação de serviços e aquisição de bens, contudo, desde a sua publicação não foi editado nenhum regulamento sobre o tema.

Em seu art. 64, a lei prevê que as Companhias Docas firmarão com o Poder Concedente compromissos de metas e desempenho empresarial que estabelecerão, nos termos do regulamento:

- I - objetivos, metas e resultados a serem atingidos, e prazos para sua consecução;
 - II - indicadores e critérios de avaliação de desempenho;
 - III - retribuição adicional em virtude do seu cumprimento; e
 - IV - critérios para a profissionalização da gestão das Docas.
- (BRSIL, 2013)

Igualmente, não se tem notícia que alguma Companhia Docas tenha firmado tais compromissos. Em que pese este fato, há que se reconhecer os avanços no planejamento estratégico e nas políticas de nomeação das diretorias das Docas. A nomeação de diretorias mais técnicas ao longo dos últimos anos parece ter contribuído para a melhoria na gestão das companhias, e, conseqüentemente, nos seus resultados financeiros, conforme demonstrado na Tabela 1.

Posteriormente à nova lei dos portos, a lei das estatais, Lei 13.303/2016, trouxe uma série de aperfeiçoamentos no estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, estabelecendo regras de governança corporativa, de transparência, práticas de gestão de riscos e de controle interno, requisitos para nomeação de membros de conselho, regras de licitação, entre outras.

Apesar de tais aperfeiçoamentos, as companhias docas parecem estar em níveis diferentes de implantação de tais medidas quando comparadas entre si, necessitando ainda de ajustes para alcançar plenamente o espírito pretendido na citada lei.

5.2. Concessões Portuárias no Brasil

Atualmente, o processo de concessão dos serviços de administração portuária foi iniciado com a concessão do Porto de Vitória, no estado do Espírito Santo, realizada em março de 2021, reintroduzindo no Brasil o modelo chamado *private landlord port*.

Além da concessão do Porto de Vitória, foram realizadas as audiências públicas para concessão dos portos de Santos/SP, de São Sebastião/SP e de Itajaí/SC.

Dessa forma vale destacar que atualmente no Brasil coexistem vários modelos de gerenciamento portuário, quais sejam, o *landlord port* (maioria dos portos públicos), o *private landlord* (Porto de Vitória/ES) e o *private service port* (Terminais de uso privado).

Foram escolhidas para detalhamento as concessões do Porto de Vitória e de Itajaí. A primeira devido ao fato de seu processo concessório já ter sido concluído, e a segunda por oferecer um modelo diferente daquele previsto para os portos de Vitória/ES e Santos/SP. A seguir buscar-se-á identificar as diferenças entre os modelos dos dois portos e como foram endereçados os problemas e riscos apontados por especialistas para o modelo *private landlord*, bem como aqueles identificados em outros países.

Entre os principais riscos e problemas apontados, serão destacados os aumentos tarifários, aumentos dos aluguéis de terras, conflitos de interesse entre concessionária e operadores, subvalorização do ativo no momento da licitação, mecanismo de participação da comunidade portuária e planejamento dissociado da política nacional e do interesse regional, ocasionado pela priorização da renda pelo concessionário ao invés do interesse público de longo prazo.

5.2.1. Concessão do Porto de Vitória/ES

O Porto de Vitória, nos municípios de Vitória e Vila Velha, e o Porto de Barra do Riacho, no município de Aracruz, ambos no estado do Espírito Santo, eram administrados pela Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), sociedade de economia mista vinculada ao então Ministério da Infraestrutura. Além desses dois portos, o complexo portuário possui ainda onze Terminais de Uso Privado (TUP) em operação e outros três em fase de projeto.

As áreas dos Portos Organizados de Vitória e Barra do Riacho são definidas no Decreto 8.888, de 26 de outubro de 2016, e no Decreto sem número, de 3 de junho de 2015, respectivamente.

O Porto de Vitória situa-se no centro de Vitória (ilha), na área da Baía de Vitória, abrangendo a própria ilha e o município de Vila Velha (continente). Seu canal de acesso tem 8 mil metros de comprimento e a largura média de 120 m. As instalações do porto estão distribuídas nos dois lados de seu canal, estando assim situadas parte

em Vitória e parte em Vila Velha (CODESA, 2018). o calado máximo permitido é de 12,50 m, com 14,00 m de profundidade.

Segundo o MInfra (BRASIL, 2020b), o Porto Organizado de Vitória possui 13 berços de atracação operacionais e movimenta mais de 30 tipos de cargas, entre importação e exportação, como fertilizantes, ferro gusa, combustíveis, malte e trigo, automóveis, rochas ornamentais, entre outros, incluindo o serviço às embarcações offshore. O painel estatístico da Antaq registrou, para o ano de 2021, uma movimentação de 8,2 milhões de toneladas no porto público e 91,2 milhões de toneladas nos terminais privados do complexo.

Já no Porto de Barra do Riacho, o canal de acesso possui comprimento de 1.010 metros, profundidade de dragagem de 13,9 metros e largura de 158 metros. A capacidade máxima permitida é de navios graneleiros de 70.000 TPB (BRASIL, 2020b). O porto não possui instalações públicas em funcionamento, sendo toda a movimentação do complexo realizada em terminais privados, tendo sido registrada em 2021 uma movimentação de 7,7 milhões de toneladas.

O objeto dos contratos de concessão portuária trazido pelo ordenamento jurídico está delineado no art. 20 do Decreto 8.033/2013, o qual prevê as seguintes alternativas:

Art. 20. O objeto do contrato de concessão poderá abranger:

I - o desempenho das funções da administração do porto e a exploração direta e indireta das instalações portuárias;

II - o desempenho das funções da administração do porto e a exploração indireta das instalações portuárias, vedada a sua exploração direta; ou

III - o desempenho, total ou parcial, das funções de administração do porto, vedada a exploração das instalações portuárias.

No estudo contratado pelo BNDES (2022a) foi considerado que, entre as três opções acima, a implantação plena das características do modelo *landlord* seria alcançada apenas nas duas primeiras opções, pois elas teriam o potencial de incorporar a eficiência privada também na gestão das instalações portuárias, o que endereça uma das principais diferenças entre terminais privados e arrendados na atualidade.

A hipótese proposta pelos consultores e acatada pelo MInfra foi o modelo previsto na segunda opção, exploração indireta, com o intuito de evitar eventuais conflitos de interesse derivados da atuação concorrente entre o concessionário

privado e os exploradores de instalações portuárias que poderiam emergir caso fosse adotada a opção do inciso I – exploração direta e indireta das instalações portuárias.

Dessa forma, o contrato de concessão teve por objeto a cessão onerosa do porto organizado para o desempenho das funções de autoridade portuária, com exploração indireta das instalações portuárias e exploração, direta ou indireta, das áreas não afetadas às operações portuárias pela concessionária.

Ou seja, a exploração das áreas operacionais será realizada por meio do credenciamento de operadores portuários ou da celebração de contratos de exploração com terceiros (arrendamentos). A exploração indireta pode abranger ainda a disponibilização de equipamentos, que poderão ser utilizados por operadores portuários mediante pagamento.

Segundo o contrato, a vedação da exploração direta das instalações portuárias estende-se também a todas as pessoas jurídicas integrantes do Grupo Econômico da Concessionária. Com isso, afasta-se um dos riscos levantados quanto a possível conflito de interesse e risco de favorecimento a empresas do grupo.

Quanto à desestatização, o modelo escolhido foi o de alienação das ações do bloco de controle da Codesa com celebração do contrato de concessão com a empresa que as adquirir por meio de leilão. Além de ser o modelo mais simples e usual, justificou-se sua escolha por preservar o Porto de Vitória como um porto organizado, preservar o valor do ativo e ser cabível dentro do lapso temporal em que se esperava a conclusão do processo de desestatização.

A vigência do contrato de concessão será de 35 anos, contados da sua data de eficácia, podendo ser prorrogado por até 5 anos em caso de reequilíbrio econômico-financeiro. Aqui já vemos diferença considerável em relação aos contratos australianos que, em geral, possuem prazo de 99 anos.

Entende-se como adequada a escolha de um prazo não tão dilatado como na Austrália, pois possibilitará que o poder concedente avalie o contrato nessa primeira experiência, e possa fazer ajustes para a próxima licitação, levando em consideração a realidade futura que poderá ser bastante diferente daquela de hoje.

O prazo menor também contribui para que, em caso de uma precificação ruim do ativo, que não tenha sido compensada pelo leilão na modalidade de maior valor de outorga, seguido de fase de lances, uma nova licitação possa ser realizada com maior brevidade, e agora com um histórico razoável de receitas no modelo de autoridade portuária privada, permitindo uma melhor calibragem do modelo.

A remuneração da concessionária será composta por receitas tarifárias e receitas não tarifárias. Considera-se não tarifária a receita da concessionária oriunda da exploração de áreas afetas e não afetas às operações portuárias, bem como de quaisquer atividades ou serviços que não sejam remunerados por tarifas.

Receitas Tarifárias

Na exploração do porto, a concessionária será remunerada por meio dos grupos tarifários descritos no Quadro 5, observando no que couber a Resolução Antaq 61/2021.

Quadro 5 - Grupos tarifários

Grupo	Nome Padronizado	Tabela	Produtos Relacionados
1	Infraestrutura de Acesso Aquaviário	I	Aquavias, abrigos, áreas de fundeio, canais e bacias de evolução, balizamento, sinalização e gerenciamento do acesso dentro da área do porto organizado
2	Instalações de Acostagem	II	Terminais, cais, píeres, pontes de atracação, boias de amarração, dolphins e a infraestrutura acessória ou contígua
3	Infraestrutura Operacional ou Terrestre	III	Estradas, rodovias e ferrovias, incluindo o arruamento, pavimentação, sinalização e iluminação, acessos e áreas de estacionamento
4	Utilização de Armazéns	V	Uso de áreas livres ou construídas para armazenagem, além dos serviços de guarda e conservação de mercadorias, depositadas sob sua responsabilidade, incluindo o recebimento, abertura para conferência aduaneira, pesagem das mercadorias avariadas
5	Uso da Infraestrutura de Abrigo (Praia Mole)	--	Molhe de proteção de Praia Mole

Fonte: Modelo Institucional e regulatório da Codesa (BNDES, 2022a), adaptado

Em relação ao grupo tarifário “Uso da Infraestrutura de Abrigo”, salienta-se que ela remunera exclusivamente o uso do molhe de proteção de Praia Mole, e não é aplicável durante a vigência do Termo de Compromisso PE nº 793/93 ou de outra avença entre usuários e concessionária que venha a substituí-lo. Esse termo define a remuneração pelo uso do molhe e deverá vigorar até o seu fim.

O modelo proposto optou pela não fixação prévia de valores, ou seja, foi utilizado o modelo de regulação *ex post* sempre que possível, e o modelo *price cap* apenas nos casos em que há uma posição monopolista dos serviços prestados.

Nesse sentido, as tarifas de Instalações de Acostagem e Utilização de Armazéns serão fixadas livremente pela Concessionária com base no custo de oportunidade da prestação dos serviços e em valores usualmente praticados por terminais e portos para disponibilização de infraestruturas comparáveis.

Importante destacar que embora haja a liberdade de fixação dessas tarifas pela concessionária, o contrato já fixou algumas balizas de aferição de abusos conforme descrito acima. Caberá à Antaq realizar a supervisão e monitoramento, e, se necessário, coibir eventual abuso de poder econômico contra os usuários, mediante prévio procedimento administrativo. Cabe destacar que a concessionária deverá observar o padrão de contabilidade regulatória previsto nas normas da Antaq.

Considerou-se que o uso dos berços, arrendados e de uso público, e das instalações de armazenagem estão submetidos à concorrência interporto e intraporto que inibirá uma ação comercial predatória do concessionário, sob pena de não se tornar efetivamente atrativo ao mercado.

Já as tarifas de Infraestrutura de Acesso Aquaviário e Infraestrutura Operacional ou Terrestre estão sujeitas ao mecanismo de teto tarifário combinado com receita-teto e limite de dispersão tarifária, uma vez que se referem a situações de monopólio na oferta desses serviços (BNDES, 2020c):

(Anexo 3 – Tarifas e preços)

2.1.3. A Concessionária será remunerada por meio dos seguintes Grupos

Tarifários:

2.1.3.1. Infraestrutura de Acesso Aquaviário;

2.1.3.2. Instalações de Acostagem;

2.1.3.3. Infraestrutura Operacional ou Terrestre;

2.1.3.4. Utilização de Armazéns;

2.1.3.5. Uso da Infraestrutura de Abrigo

(...)

2.6. A Concessionária poderá praticar Tarifas Portuárias distintas entre Grupos de Usuários e promover a Segmentação de Mercado, desde que baseada em critérios objetivos isonômicos de contratação, tais como prazo, volume, sazonalidade, infraestrutura utilizada, recorrência na contratação dos serviços, características das cargas e condições de pagamento.

2.7. A permissão para discriminação devidamente justificada das Tarifas Portuárias do item 2.6 não exime a Concessionária de observância da Receita Teto e do Limite de Dispersão Tarifária no caso das Tarifas previstas nos itens 2.1.3.1 e 2.1.3.3.

(...)

(Apêndice B do Anexo 3 – Limite de Dispersão Tarifária)

2. Além da observância da Receita Teto estabelecida no item 3.1.1 e do Limite de Dispersão estabelecido no item 1 acima, as Tarifas Portuárias por unidade de carga (TpB ou tonelada) previstas nos itens 2.1.3.1 e 2.1.3.3 não poderão superar 2,3 vezes os valores estabelecidos no item 3.1.1.

Haverá uma transição do modelo tarifário, devendo a concessionária observar como teto, nos primeiros seis meses do contrato, os valores vigentes na época da assinatura do contrato. Ao fim desse período, poderá propor novos valores de acordo com as regras contatuais. Já em relação aos serviços que compõem as receitas não tarifárias, a Concessionária poderá estabelecer livremente os respectivos preços a partir da eficácia do Contrato.

As propostas de alteração tarifária, incluindo os reajustes anuais, deverão ser submetidas à Antaq com antecedência de 90 dias ao início de vigência e divulgadas, com 60 dias de antecedência.

Vale lembrar aqui o mecanismo de negociação de tarifas entre o Porto de Roterdã e a associação de usuários com arbitramento do órgão regulador em caso de não atingimento de acordo, bem como a utilização de um índice como fator limitante de reajuste nos primeiros anos, como utilizado no Porto de Melbourne, na Austrália.

Talvez algum desses mecanismos possa ser avaliado para utilização em futuras concessões, principalmente para aquelas tarifas sem regulação *ex ante*.

As tarifas com regulação *ex ante*, conforme descrito, protegem os usuários contra abusos, sendo importante a atuação da Antaq para verificar o respeito às regras. Quanto às demais tarifas, o papel da Antaq é ainda mais desafiador, pois apesar de ter alguma competição no fornecimento de tais serviços, sempre existe a possibilidade de abusos por parte da concessionária.

Existe ainda a necessidade de observância, por parte da concessionária, a alguns mecanismos de publicidade e transparência como a necessidade de divulgação, em seu sítio eletrônico na Internet, das tabelas tarifárias completas, com os valores de referência, além de simulador tarifário que permita ao usuário calcular o valor dos serviços. Tais práticas são observadas internacionalmente.

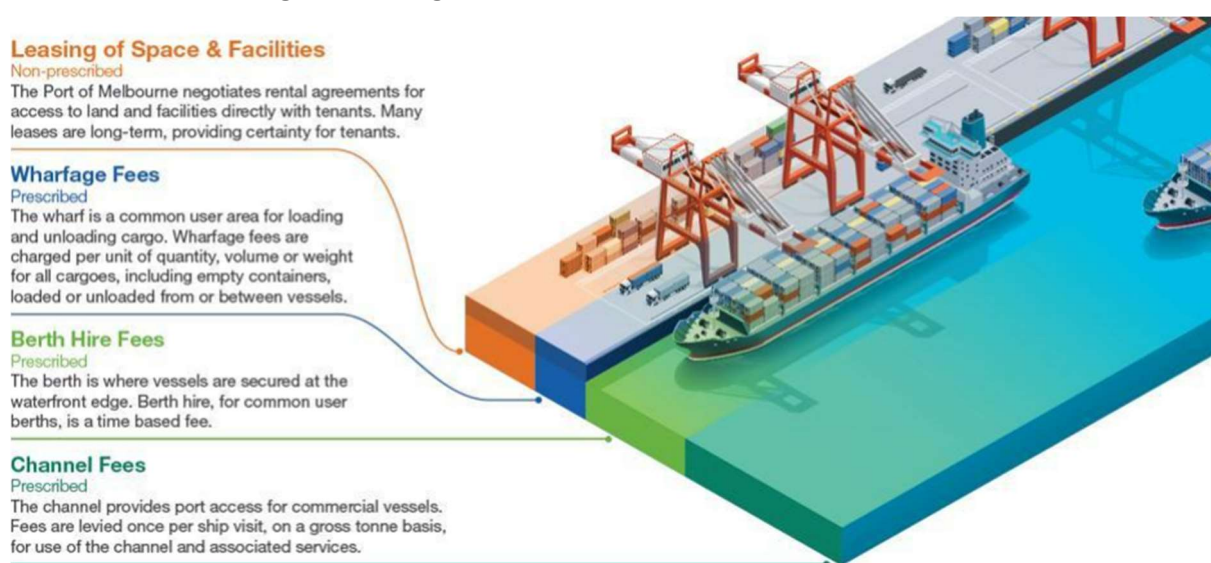
Além disso, a concessionária deverá apresentar anualmente à Antaq os relatórios de remuneração por tarifa, que subsidiarão a definição das tarifas teto.

Comparativamente ao modelo estabelecido para o Porto de Melbourne, a Codesa possui menor número de tarifas com preços regulados. No Porto Australiano

os seguintes serviços são obrigados a seguir normas para fixação das tarifas, segundo a lei de gerenciamento portuário:

1. fornecimento de canais para uso da navegação;
2. fornecimento de berços, boias ou dolphins;
3. fornecimento de armazenamento de curto prazo ou instalações de triagem de carga;
4. fornecimento de acesso ou permissão de uso de lugares ou infraestrutura; e
5. qualquer outro serviço prescrito pelo regulamento.

Figura 5 - Regulação tarifária do Porto de Melbourne



Fonte: Porto de Melbourne (2021)

Mesmo com mais tarifas reguladas, após a primeira análise quinquenal do órgão regulador, foi concluído que as tarifas propostas possuíam não conformidades, que só não se materializou em abuso porque o aumento das tarifas estava limitado à variação do índice de preços ao consumidor.

Em que pese o ambiente concorrencial da Codesa não ser o mesmo ao qual está submetido o Porto de Melbourne, esse fato só reforça a importância e dificuldade para o monitoramento das tarifas a cargo da Antaq.

Receitas não tarifárias

Como dito anteriormente, as receitas não tarifárias incluem aquelas advindas da exploração de áreas afetas e não afetas às operações portuárias, bem como de quaisquer atividades ou serviços que não sejam remunerados por tarifas.

O preço cobrado por atividades/serviços acessórios oferecidos pela concessionária é considerado receita não tarifária, e será livremente negociado entre as partes, resguardada a possibilidade de a Antaq coibir eventual abuso de poder econômico contra os Usuários. Como a princípio são serviços oferecidos em regime concorrencial, não foi prevista nenhuma regulação *ex ante*.

A exploração das áreas afetas e não afetas às operações portuárias do Porto Organizado também será livremente pactuada entre as partes, sempre mediante contrato e em regime de direito privado, devendo-se observar a regulação vigente e o PDZ do porto. Vale lembrar que as áreas afetas às operações portuárias só poderão ser exploradas pela concessionária de maneira indireta, visando evitar conflitos de interesse.

A remuneração pela utilização de áreas afetas às operações portuárias observará alguns requisitos, conforme as disposições contratuais abaixo:

10.7.1. A remuneração deve ser definida em função de critérios objetivos e não discriminatórios, tais como nível de serviço, disponibilidade de facilidades e previsão de investimentos, entre outros critérios economicamente relevantes.

10.7.2. Caso o contrato preveja remuneração variável proporcional ao faturamento do negócio, essa deverá ter valor percentual igual ou crescente e periodicidade constante ao longo de todo o contrato.

10.7.3. Para avaliar a observância do disposto nesta subcláusula 10.7, a ANTAQ poderá monitorar os preços praticados pela Concessionária e observar as práticas de mercado, ficando a seu critério a comparação com preços praticados em outros portos no Brasil e no exterior e a análise dos custos relativos à utilização das Áreas Afetas e Não Afetas às Operações Portuárias do Porto Organizado.

10.7.4. Em caso de descumprimento do disposto nesta subcláusula 10.7, a ANTAQ poderá, a qualquer tempo, estabelecer a regulação dos preços relativos à utilização das Áreas Afetas às Operações Portuárias, receita máxima ou outro método a ser estabelecido em regulamentação específica, caso em que a Concessionária não fará jus ao reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.

(BNDES, 2022b)

Vemos que o contrato prevê expressamente algumas balizas para precificação das áreas, nos moldes do observado no Porto de Antuérpia, bem como estabelece a possibilidade de monitoramento e comparação pelo órgão regulador, a Antaq, estabelecendo em último caso a regulação *ex post*. Esse mecanismo de comparação

com preços praticados em outros portos pode ser uma ferramenta importante para evitar abusos.

Além dessas regras, a concessionária deverá elaborar um código de conduta, o qual deverá seguir as seguintes diretrizes (BNDES, 2022d):

(Anexo 9 – Diretrizes para elaboração do código de conduta)

- a. As negociações deverão se pautar pelos princípios da probidade e da boa-fé;
- b. Sem prejuízo da divulgação periódica de informações sobre as áreas disponíveis, a Concessionária deverá compartilhar com interessados informações técnicas e financeiras que lhe forem solicitadas sobre as áreas do Porto Organizado;
- c. Deverá haver a divulgação periódica dos aluguéis pagos pelos Exploradores de Instalação Portuária (vigentes e históricos);
- d. O Código de Conduta deverá prever o roteiro do processo de negociação com os Exploradores de Instalação Portuária;
- e. Deverá ser definido um prazo máximo para o início de negociações com os Exploradores de Instalação Portuária de até 2 (dois) anos antes do término dos contratos, bem como um prazo para a conclusão destas negociações de até 1 (um) ano antes do término do contrato.
- f. Em caso de insucesso das negociações iniciais com Exploradores de Instalação Portuária que já ocupem áreas no Porto Organizado, a controvérsia poderá ser submetida pelas partes à mediação, que será obrigatória à contraparte, devendo o Código de Conduta detalhar como o processo de mediação será realizado.
- g. As negociações dos contratos para exploração de Instalações Portuárias deverão ser baseadas em minuta-padrão referencial de contrato de exploração de áreas, que por sua vez deverá ser objeto de publicidade prévia no sítio eletrônico da Concessionária.
- h. Os contratos para exploração de Instalação Portuária não poderão conter cláusula de confidencialidade, salvo aquelas cláusulas relacionadas que exponham questões de estratégias empresariais e comerciais das partes ou outras hipóteses de sigilo previstas em lei.

O código de conduta será aprovado pelo Poder Concedente, podendo este, inclusive, determinar alterações. O código deverá ser publicado no sítio eletrônico da Concessionária, com acesso irrestrito a todos, juntamente com os dados de contato da Antaq para denúncia de eventuais condutas abusivas.

Diante de mecanismos como prévio roteiro de negociação, contratos baseados em minutas padrão e práticas de mercado, remuneração definida em função de critérios objetivos e publicidade dos valores praticados, vê-se que a concessionária apesar do seu poder de monopólio sobre as áreas e a flexibilidade de negociação, sem necessidade de licitação, terá margem menor para práticas de condutas

abusivas, podendo inclusive sofrer monitoramento da Antaq, e se necessário, uma regulação *ex post*.

Essa sistemática está em linha com a praticada, por exemplo, no porto de Antuérpia na Bélgica e de Roterdã, na Holanda, e mais recentemente com o Porto de Melbourne, na Austrália. Contudo vale salientar que, como citado, os portos onde ocorreu o processo de devolução portuária (corporatização ou concessão da autoridade portuária), aproximando a gestão da lógica privada, passaram por aumento dos preços cobrados aos arrendamentos de áreas, em que pese a elevação não ter sido atribuída unicamente a este processo.

Esse efeito observado na experiência internacional reforça a importância na boa definição do código de conduta, nas regras de publicidade e na supervisão diligente a ser realizada pela agência reguladora.

Práticas como as observadas no Porto de Antuérpia, com métricas de preços previamente publicadas, processo negocial bem delineado e até mesmo a utilização de processos seletivos para projetos maiores, devem servir de subsídio para a definição das regras do código de conduta da Codesa e de outras autoridades portuárias a serem desestatizadas.

O indicador de ocupação de área, previsto no contrato, com reflexo na tarifa por meio do fator Q, também pode ser um mecanismo de incentivo para evitar abusos. Tendo em vista a grande ociosidade de áreas do Porto, a concessionária que já tem incentivo para buscar novos parceiros e conseguir mais arrecadação, terá mais incentivo ainda para diminuir essa métrica e, conseqüentemente aumentar o fator Q, e com isso gerar um aumento nas tarifas. Para tanto, não poderá pesar a mão nos preços dos aluguéis das áreas, sob pena de não conseguir ocupá-las.

Contudo, da maneira como previsto inicialmente, pode ser que o peso do indicador de ocupação de área na determinação do fator Q não seja suficiente para produzir esse incentivo. Dessa forma, a Antaq pode aproveitar as revisões quinquenais para calibrar esse mecanismo e criar o incentivo desejado.

Da mesma forma, o poder concedente pode incluir, nas próximas concessões, metas de movimentação, crescentes ao longo dos anos, como feito na concessão do Porto de Thessaloniki na Grécia.

Esse mecanismo também cria incentivos para que a autoridade portuária precise ampliar seus parceiros ao longo dos anos, e conseqüentemente busque

aumentar a ocupação das áreas portuárias, diminuindo as chances de abusividade no aluguel de áreas.

O Contrato possui ainda a possibilidade de a Antaq acompanhar o processo de negociação em caso de denúncia contra a recusa de negociar por parte da Concessionária, e poderá, após o devido processo administrativo, e se constatado o abuso na negociação, determinar que a Concessionária contrate com o terceiro interessado.

A Antaq poderá ainda, caso o indicador da disponibilidade de Áreas Afetas às Operações Portuárias esteja em nível inferior a 0,6, determinar que a Concessionária promova uma chamada pública de ofertas por terceiros interessados em explorar as áreas operacionais ociosas.

Para o Porto de Barra do Riacho, por não possuir áreas ocupadas/construídas, a concessionária pagará anualmente um valor de 2% sobre o valor dos terrenos *greenfield*. No caso de assinatura de contratos de exploração, o pagamento será reduzido proporcionalmente à área ocupada. Esse mecanismo também tende a ser um incentivo para evitar práticas abusivas no aluguel de áreas no Porto de Barra do Riacho, pois caso ocorra, a concessionária terá dificuldade de atrair novos parceiros e continuará pagando a referida taxa.

Quanto aos contratos de arrendamento vigentes, esses serão adaptados ao regime privado, de forma a afastar as cláusulas exorbitantes, mas deverão ter suas regras respeitadas, podendo haver acordo entre as partes para adaptações. Caso não haja acordo, a concessionária é obrigada a respeitar o contrato, mitigando assim riscos de abusos na negociação.

Essa regra é salutar, uma vez que as arrendatárias já instaladas possuem custos afundados - investimentos não amortizados - que poderiam funcionar como ferramenta de abuso por parte da concessionária. Por outro lado, a adaptação do contrato ao regime privado trará maior flexibilidade para negociações e adaptações.

Ainda é previsto para o código de conduta a elaboração de um mecanismo de mediação para o momento da renovação dos contratos, em caso de não haver acerto entre as partes, que também se mostra apropriado para evitar abusos.

Planejamento portuário

No tocante ao planejamento, a concessionária deverá elaborar proposta de alteração do plano de desenvolvimento e zoneamento (PDZ) do porto, nos primeiros

12 meses da concessão, com revisões periódicas a cada 4 anos, e submetê-la ao Poder Concedente, observando o Plano Nacional de Logística, o Plano Setorial Portuário, o Plano Mestre da região e as diretrizes do Poder Concedente.

Nos processos de elaboração, atualização ordinária ou alteração extraordinária do PDZ, a Concessionária deverá, antes do envio ao Poder Concedente, submeter a proposta ao Conselho de Autoridade Portuária e aos Usuários, por meio de um processo de Consulta. Essas contribuições, junto com a proposta de PDZ, também deverão ser encaminhadas para análise do Poder Concedente.

A participação do CAP e da comunidade local é importante para fomentar o interesse regional e induzir o atendimento de todas as cargas e usuários locais, reduzindo o risco de a AP priorizar somente cargas mais rentáveis, provocando alteração no ambiente concorrencial do porto.

O Poder Concedente pode aprovar ou determinar a revisão do plano a fim de que seja compatibilizado ao planejamento nacional de logística e ao planejamento setorial. O risco de seletividade de cargas, anteriormente citado, também é minimizado pela obrigatoriedade de o PDZ ter que observar os instrumentos de planejamento da União.

O contrato do Porto de Vitória possui ainda um mecanismo chamado “Programa de Melhoria da Infraestrutura (PMI)”, que consiste em um relatório, elaborado a cada 4 anos, contendo a avaliação da capacidade, a previsão de demanda e os investimentos necessários para assegurar que as instalações sejam capazes de atender à demanda prevista, conforme o nível de serviço estabelecido e demais regras da concessão.

O PMI será submetido à Antaq e vinculará a concessionária, sujeitando-a às penalidades em caso de descumprimento de quaisquer das obrigações previstas.

Existe ainda o relatório de Avaliação das Condições das Instalações, a ser elaborado pela concessionária, também a cada 4 anos, contemplando as instalações e sistemas de grande porte, no qual serão indicadas as datas para que as ações de melhorias ou manutenções imediatas e de curto prazo estejam concluídas, bem como, para que sejam informados os períodos ou frequências que as demais melhorias ou manutenções serão realizadas.

O PDZ e o PMI são ferramentas importantes para garantir que ocorra investimento de longo prazo no porto, associado ao planejamento nacional e à demanda prevista.

Vê-se assim que o Poder Concedente não perde o controle sobre o planejamento portuário. Essa sistemática mitigará o risco de surgimento de problemas de capacidade, pois contará com a visão de planejamento da pasta ministerial, desenvolvida nos planos (Plano Nacional de Logística, Plano Setorial Portuário e Plano Mestre) que darão suporte às análises.

Com isso, afasta-se uma das maiores críticas do modelo de privatização adotado no Reino Unido, que é a perda pelo poder público do poder de influenciar o planejamento de longo prazo, e que poderia se repetir no modelo *private landlord*.

Consulta aos Usuários

O contrato prevê uma série de situações nas quais se deverá realizar consulta aos usuários do porto. Essas consultas abrangerão, pelo menos, aos seguintes pontos:

- a) projetos de investimentos e propostas de elaboração de alteração ou atualização do PDZ e do Regulamento de Exploração do Porto (REP);
- b) propostas para a remuneração pelas Atividades desempenhadas pela Concessionária;
- c) propostas de tarifação; e
- d) propostas de reavaliação dos limites da área do porto.

O objetivo declarado dessas consultas é induzir a efetiva cooperação e compartilhamento de informações entre a Concessionária e as partes interessadas relevantes, promovendo acordos e soluções negociadas.

Essa é uma boa prática, que apesar de não ser vinculante quanto à solução consensual, vai ao encontro da consulta realizada no porto de Roterdã para definição das tarifas.

Metas e avaliações

Uma das críticas ao atual modelo de autoridade portuária pública é justamente a ausência de metas e avaliações de desempenho. O Contrato de concessão do Porto de Vitória possui alguns indicadores de qualidade, voltados à operação em sua maior parte.

Os indicadores estabelecidos em contrato são aqueles listados abaixo:

- a. Indicador de manutenção da profundidade mínima do canal e berços (I1);
- b. Indicador ambiental (I2);
- c. Indicador da disponibilidade de infraestrutura (I3);
- d. Indicador de atendimento de notificações da Antaq e reincidências (I4);
- e. Indicador de tempo médio de estadia (I5); e
- f. Indicador da disponibilidade de áreas operacionais (I6).

Caso os indicadores não alcancem o desempenho mínimo esperado, haverá a aplicação de reajuste nas tarifas de acesso aquaviário e terrestre, únicas que possuem *price cap*, a fim de equilibrar o serviço prestado à sua remuneração.

Por se tratar de uma empresa privada, o contrato não possui metas de desempenho financeiro ou de gestão para a concessionária, que possui liberdade para o estabelecimento de sua estratégia comercial.

5.2.2. Concessão do Porto de Itajaí/SC

O Porto Organizado de Itajaí, localizado no município de mesmo nome, no estado de Santa Catarina, é administrado atualmente pela Superintendência do Porto de Itajaí (SPI), autarquia pertencente ao Município de Itajaí, por um período de 25 anos, estabelecido no Convênio de Delegação 8/1997 celebrado com a União, por intermédio do Ministério dos Transportes.

O Porto localiza-se na margem direita do Rio Itajaí-Açu, possui 1.047,3 m de cais, sendo dois berços arrendados e dois berços de uso público. O Porto dispõe ainda de um terminal exclusivo para navios de cruzeiros, cuja área total é de 2.697,50 m², que se encontra dentro da poligonal do Porto Organizado, mas fora da área portuária destinada à movimentação de cargas (BRASIL, 2022a).

O canal de acesso possui, aproximadamente, 28,5 km de extensão, com calado variando de 11,0 m a 12,3 m a depender do berço de atracação e navio tipo aprovado de 350 m de comprimento e boca de 48,50 m. Possui ainda duas bacias de evolução, com profundidade de projeto de 14,0 m (BRASIL, 2022b).

O Porto se caracteriza majoritariamente pela movimentação de contêineres (99% das cargas movimentadas nos últimos anos), não possuindo estruturas de armazenamento voltadas à operação de granéis sólidos ou líquidos. O painel

estatístico da Antaq registrou, para o ano de 2021, uma movimentação de 343,2 mil TEUS no porto público, equivalente a 5,8 milhões de toneladas.

O porto está inserido num forte ambiente concorrencial, tendo como principais competidores o TUP Portonave e o TUP Itapoá, ambos voltados para carga containerizada.

Nos estudos contratados pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL) foi escolhida a concessão vertical com o enquadramento no inciso I do art.20 do Decreto 8.033/2013, que permite "o desempenho das funções da administração do porto e a exploração direta e indireta das instalações portuárias".

Entre as justificativas apresentadas pelo MInfra (BRASIL, 2022a) para a escolha da forma de exploração está o fato de ser um porto com dimensões relativamente pequenas, que possui uma única área arrendada para a realização de operações portuárias, com praticamente apenas um único perfil de carga – contêineres, inserido em um ambiente concorrencial bastante competitivo.

Não havendo um "ambiente condominial", como ocorre na maioria das autoridades portuárias, caracterizado por diversas áreas arrendadas, e tendo em vista a elevada redução de custos pela verticalização operacional, verificou-se que seria mais adequado que a própria administração do porto pudesse realizar a atividade de operação portuária.

Dessa forma, o contrato tem por objeto a concessão do Porto Organizado de Itajaí, para o desempenho das funções de administração do Porto, bem como a ampliação, manutenção e exploração da sua infraestrutura, incluindo a cessão onerosa de áreas, instalações e equipamentos, por prazo determinado. Ou seja, a operação portuária integra as atividades a serem realizadas pela Concessionária, que poderá ser realizada diretamente ou por meio de um operador portuário pré-qualificado.

Ressalta-se que, conforme o plano de exploração portuária, anexo ao contrato, a concessão do Porto de Itajaí tem como objetivo atender a movimentação e armazenagem de carga containerizada, podendo ser operadas eventualmente carga geral ou outra natureza de carga ao longo do contrato, desde que respeitado o PDZ vigente.

Como a concessionária será a operadora do único terminal do porto, não se vislumbra possíveis conflitos de interesse na relação AP e terminal. Contudo, visando garantir a competição e o tratamento isonômico aos usuários, o contrato prevê

algumas regras objetivas de não discriminação tarifária, bem como a necessidade de elaboração de um regulamento de exploração porto (REP).

A vigência do contrato será de 35 anos, contados da sua data de eficácia, podendo ser prorrogado sucessivas vezes até o limite de 70 anos, condicionado ao reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato. Aqui, diferente do Porto de Vitória, o contrato prevê a possibilidade de utilização do prazo máximo previsto no inciso I do art. 19 do Decreto 8.033/2013.

No contrato de Itajaí, a remuneração da Concessionária também será composta por receitas tarifárias e receitas não tarifárias. Adiante serão tratados os pontos que podem trazer riscos de abuso por parte da concessionária.

Receitas Tarifárias

A Concessionária será remunerada por meio dos grupos tarifários Infraestrutura de Acesso Aquaviário; Instalações de Acostagem; Infraestrutura Operacional ou Terrestre; e Utilização de Armazéns.

O modelo proposto optou pelo mecanismo de teto tarifário para as tarifas de infraestrutura de acesso aquaviário, pois essa será cobrada em regime de monopólio, inclusive com influência sobre o TUP Portonave, que utiliza o mesmo canal de acesso. As demais tarifas portuárias, por estarem em ambiente concorrencial, estarão sujeitas à supervisão e monitoramento da Antaq.

Diferente do caso da Codesa, aqui a tarifa de Infraestrutura Operacional ou Terrestre não é regulada *ex ante*, uma vez que sofre forte concorrência com os terminais de contêineres que estão fora do porto organizado.

Segundo o contrato, a Concessionária deverá constituir subsidiária integral, sendo vedada a estipulação de tarifas portuárias diferenciadas para a sua subsidiária, de forma a impedir discriminação injustificada em relação aos demais usuários.

A Concessionária poderá praticar tarifas distintas entre grupos de usuários e promover a segmentação dos mercados, desde que baseada em critérios objetivos isonômicos de contratação, tais como prazo, volume, sazonalidade, recorrência na contratação dos serviços, entre outros, desde que o desconto máximo a ser aplicado seja de 20% sobre os valores constantes nas tabelas publicadas.

O Contrato possui ainda a previsão de uma fase de transição do modelo tarifário, devendo a concessionária observar como teto, nos primeiros doze meses, os valores vigentes na época da assinatura do contrato. As receitas não tarifárias não

terão fase de transição, podendo desde a eficácia do contrato ser estabelecido o preço a ser cobrado.

Encerrada a fase de transição, a concessionária deverá disponibilizar em seu sítio eletrônico na internet, de forma clara e acessível, as tabelas tarifárias completas, com os valores de referência e simulador tarifário que permitam ao usuário calcular o valor dos serviços.

As alterações dos valores das tarifas deverão ser informadas à Antaq e aos usuários com antecedência de 90 dias ao início da sua vigência e publicadas com antecedência de 60 dias ao início da sua vigência.

Ao término da fase de transição, os valores da tarifa de acesso aquaviário (Tabela I), sujeita a preço teto, serão aquelas já definidas no anexo 3 do contrato, possuindo fórmula específica de reajuste anual, que leva em consideração a variação da inflação, dos custos de dragagem, variação de câmbio, fator X e Q entre outros.

A Antaq será responsável pelo monitoramento das tarifas e por coibir eventual abuso de poder econômico por parte da concessionária contra os usuários, mediante prévio procedimento administrativo.

Receitas não tarifárias

Na oferta de serviços portuários aos usuários, bem como demais serviços acessórios, a concessionária terá liberdade para fixar os preços, em regime privado de negociação com as outras partes.

Contudo, o contrato estabelece que se deve observar o padrão regulatório e a comunicação prévia à Antaq da tabela de preços, bem como que a Antaq terá prerrogativa de coibir eventual abuso de poder econômico contra os usuários, mediante prévio procedimento administrativo.

Nos serviços portuários relacionados à movimentação e armazenagem de contêiner, a concessionária deverá observar as normas da Antaq que regulam a prestação desse tipo de serviço. Contudo, esses preços são livres, sujeitos ao mecanismo de supervisão e monitoramento da Antaq, pois considerou-se que são oferecidos em regime concorrencial.

O único risco suscitado nos estudos do porto diz respeito à verticalização da autoridade portuária com um armador, contudo os estudos concorrenciais desenvolvidos pela EPL afastaram a necessidade de regulação *ex ante*, estipulando apenas a proibição de consórcio entre os grupos econômicos Maersk e MSC. Em que

pese tal fato, a problemática de verticalização de armadores e terminais portuários não faz parte da presente análise.

Importante salientar que no Porto de Itajaí toda a área será ocupada pelo terminal de contêiner, não havendo disponibilidade de terra para arrendamento de áreas operacionais. Contratos envolvendo áreas não afetadas às operações portuárias seguirão o regime de direito privado, observando-se a regulação vigente.

Planejamento portuário e metas

As regras de revisão do PDZ do porto de Itajaí seguem as mesmas dispostas no contrato de concessão do Porto de Vitória.

Em relação à prestação dos serviços obrigatórios, o contrato possui metas de nível de serviço relativos à operação do terminal portuário de contêineres, conforme abaixo:

Quadro 6 - Metas de nível de serviço do Porto de Itajaí

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

Fonte: anexo 3 do contrato de concessão – Tarifas e Preços

Existem ainda metas relativas a calado mínimo disponibilizado, revisões de PDZ, REP e do plano de responsabilidade corporativa, entre outras.

O Contrato do Porto de Itajaí também possui alguns indicadores de desempenho (ID) e um indicador de qualidade do serviço (IQS), mas somente este último possui impacto na tarifa regulada.

Os indicadores estabelecidos em contrato são aqueles listados abaixo:

- a. Prancha média geral (ID1);
- b. Impacto do fluxo de caminhões nos gates de entrada do porto (ID2);
- c. Conformidade no atendimento à regulação setorial (ID3);
- d. Desempenho da gestão ambiental (ID4); e
- e. Nível de serviço adequado da Infraestrutura de Acesso Aquaviário (IQS).

Caso o indicador de qualidade (IQS) não alcance o desempenho mínimo esperado, haverá a aplicação de reajuste nas tarifas de acesso aquaviário, única que possui *price cap*, a fim de equilibrar o serviço prestado à sua remuneração.

É previsto ainda a elaboração de um plano de dragagem e a implantação de um Comitê de Dragagem, de caráter consultivo, com a finalidade de discutir o planejamento dos serviços de dragagem, visando à transparência das condições operacionais da Infraestrutura de Acesso Aquaviário.

O referido colegiado será composto pela concessionária, que o presidirá, pelos operadores portuários do Complexo Portuário de Itajaí, pelos prestadores de serviços de praticagem e pela Autoridade Marítima local.

Em que pese ser consultivo, o comitê possui a importância de possibilitar a participação de stakeholders diretamente envolvidos e/ou interessados com a operação do canal, a qual possui grande impacto na operação e estratégia dos terminais, reduzindo os conflitos de interesse e aumentando o envolvimento da comunidade local com a gestão do porto.

Consulta aos Usuários

O contrato de Itajaí também prevê que a Concessionária deverá consultar os usuários, mas possui pequena diferença em relação ao contrato do Porto de Vitória. A consulta será realizada em relação aos seguintes pontos:

- a) projetos de investimentos e elaboração de alteração ou atualização do PDZ e do Regulamento de Exploração do Porto (REP);
- b) propostas para a remuneração pelas Atividades desempenhadas pela Concessionária;
- c) propostas de tarifação; e
- d) propostas de modificação das metas e período de implementação dos níveis de serviço.

A diferença ficou em relação à modificação de metas e níveis de serviço, que poderão ser objeto de ponderações por parte dos usuários. A Concessionária deverá comprovar o cumprimento das consultas previstas descrevendo as negociações e apresentando os entendimentos alcançados entre as partes.

O contrato prevê ainda a possibilidade de instauração de um comitê de resolução de disputas para a prevenção de desacordos e solução de eventuais divergências, como também a possibilidade de utilização de arbitragem.

5.2.3. Salvaguardas e vantagens dos modelos

Como destacado ao longo das duas últimas subseções, os contratos publicados para a concessão dos Porto Organizados de Vitória e de Itajaí buscaram trazer alguns mecanismos para mitigar problemas já conhecidos e fomentar comportamentos desejados.

O quadro abaixo busca sintetizar os principais problemas e riscos identificados na literatura nacional e internacional, e a maneira como foram tratados nos contratos.

Quadro 7 – Tratamento dos riscos nos contratos

Risco/Problema	Contrato Porto de Vitória	Contrato Porto de Itajaí
- integração vertical causando conflito de interesse na relação AP privada e terminais arrendados.	- proibição de exploração direta do porto pela concessionária.	- só existe 1 arrendamento, não existindo esse risco.
- modificação unilateral, pela concessionária, dos contratos existentes.	- contrato prevê que só pode haver alteração de comum acordo. Não existe cláusulas exorbitantes a favor da concessionária.	- só existe 1 arrendamento, não existindo esse risco.
- subprecificação do ativo	- licitação na modalidade de maior valor de outorga, seguido de fase de lances.	- licitação na modalidade de maior valor de outorga, seguido de fase de lances.
- elevação de tarifas com abuso do poder dominante.	- parte das tarifas são monitoradas pela Antaq e parte submetida a preço teto, receita-teto e dispersão tarifária; - fixadas livremente com base no custo de oportunidade da prestação dos serviços e em valores usualmente praticados por terminais e portos para disponibilização de infraestruturas comparáveis; - possibilidade de a Antaq coibir abusos; - relatórios de remuneração por tarifas entregues à Antaq;	- parte das tarifas são monitoradas pela Antaq e parte submetida a preço teto; - fixadas livremente observado os valores usualmente praticados por terminais e portos para disponibilização de infraestruturas comparáveis; - possibilidade de a Antaq coibir abusos; - relatórios de remuneração por tarifas entregues à Antaq;

Risco/Problema	Contrato Porto de Vitória	Contrato Porto de Itajaí
<p>- elevação de aluguéis de áreas com abuso do poder dominante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - publicidade dos preços praticados; - definição de código de conduta de negociação, com métricas de cálculo dos preços pré-definidas; - contratos com minutas-padrão; - monitoramento dos preços pela Antaq; - possibilidade de interferência da Antaq na negociação; - indicador de disponibilidade de áreas como ferramenta para forçar processos seletivos; - para o Porto de Barra do Riacho a concessionária pagará anualmente um valor de 2% sobre o valor dos terrenos <i>greenfield</i>, gerando incentivo à busca pela ocupação das áreas e desincentivo ao aumento de preços; - mecanismo de mediação na renovação dos contratos. 	<p>- só existe 1 arrendamento, não existindo esse risco.</p>
<p>- prática de preços em detrimento de tarifas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - o contrato prescreve quais serviços são tarifários e quais serão de livre negociação; - possibilidade de denúncia à Antaq. 	<ul style="list-style-type: none"> - o contrato prescreve quais serviços são tarifários e quais serão de livre negociação; - possibilidade de denúncia à Antaq.
<p>- ausência de participação da comunidade portuária local.</p>	<p>- regras de consulta aos usuários.</p>	<p>- regras de consulta aos usuários.</p>
<p>- ausência de metas e avaliações.</p>	<p>- metas operacionais.</p>	<p>- metas operacionais.</p>
<p>- diminuição do investimento portuário de longo prazo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - relatório de Avaliação das Condições das Instalações (ACI); - Programa de Melhorias da Infraestrutura: relatório a cada 4 anos com avaliação da capacidade e previsão de investimentos para atender à demanda futura. 	<p>- por se tratar de um único arrendamento, que ocupa toda área operacional do porto, todos os investimentos já estão previstos de forma a atender a demanda no horizonte contratual.</p>

Risco/Problema	Contrato Porto de Vitória	Contrato Porto de Itajaí
- seletividade por cargas mais rentáveis, com alteração no ambiente concorrencial do porto e redução do espectro de opções atualmente existentes.	- PDZ com consulta a usuários e aprovado pelo Poder concedente; - PDZ devendo observar instrumentos de planejamento da União.	- 99% da demanda já é para atender um tipo de carga (contêiner).
- reserva de mercado/proteção à concorrência como ocorrido em alguns portos da Austrália.	- não existe reserva de mercado prevista contratualmente; - risco de demanda da concessionária.	- não existe reserva de mercado prevista contratualmente; - risco de demanda da concessionária.

Fonte: elaboração própria

A efetividade das soluções propostas dependerá, em parte, de documentos a serem elaborados pela concessionária e aprovados pelo MInfra, como também da atuação da Antaq.

Assim, reveste-se de grande importância a adequada análise das propostas para o REP, Código de Conduta da Concessionária, PDZ, além do monitoramento de preços e tarifas a ser realizado pela Antaq.

Quanto ao monitoramento, sua tempestividade e assertividade são fundamentais para reprimir abusos logo no início e impedir que aumentos dos custos de aluguéis sejam repassados aos serviços portuários e, conseqüentemente, às cargas, prejudicando assim o consumidor final.

Por fim, deve-se reconhecer que o modelo proposto, embora não seja a única solução para os problemas que afetam a eficiência das autoridades portuárias públicas no Brasil, busca resolvê-los, conforme resumido abaixo.

Quadro 8 – Autoridades portuárias públicas x privadas

Problema do porto público	Benefício AP privada
- burocracia para contratação e gestão de contratos, por estar sujeito ao regime do direito público.	- agilidade e flexibilidade em contratações e gestão dos contratos, por estar sujeita ao regime do direito privado.
- exploração de áreas portuárias engessadas, não conseguindo responder rapidamente às demandas dinâmicas e de curto prazo do mercado.	- liberdade para negociação de áreas, prazos contratuais e eventuais adaptações.
- escassez de recursos públicos, provocando deficiências operacionais devido ao reduzido investimento em expansão de capacidade e manutenção.	- privado possui maior disponibilidade financeira. - investimentos obrigatórios imediatos;

Problema do porto público	Benefício AP privada
	<ul style="list-style-type: none"> - privado possui incentivos a investir em novos projetos que alavanquem as receitas do projeto; - eficiência operacional garantida pela execução de investimentos; - desoneração do Estado.
- negociações tarifárias engessadas.	- flexibilidade comercial.
- processo de gestão de pessoas mais difícil e seleção de diretoria técnica sujeita à influência política.	<ul style="list-style-type: none"> - maior flexibilidade de gestão de pessoas; - não está sujeita a influências políticas.

Fonte: elaboração própria

Essa maior liberdade de gestão já está trazendo frutos ao Porto de Vitória, que em menos de um ano já assinou dois novos contratos, como também um memorando de entendimento com a VLI, concessionária da ferrovia que chega ao porto.

Esse memorando visa ao desenvolvimento de um projeto que vai contemplar melhorias nos ramais que acessam o porto e ramais internos, capacidade de píeres, envolvendo berços, calado e equipamentos, entre outros aspectos, além de sistemas de carregamento, descarregamento e armazenagem estática das cargas a serem movimentadas (CNN BRASIL, 2023).

Contudo, só a observação do contrato por um período maior de tempo possibilitará uma melhor compreensão dos efeitos da concessão, permitindo ao MInfra e Antaq ajustarem suas atuações e aperfeiçoarem as disposições contratuais dos próximos projetos.

6. Conclusão

Desde os anos 90, os portos marítimos vêm se expandindo para operar em escala mundial, atendendo cada vez mais a crescentes volumes de cargas e tamanhos de navios. A fim de enfrentar esse rápido desenvolvimento do comércio marítimo global, tem sido realizado um processo de reforma da governança portuária ao redor do mundo, buscando a descentralização da gestão de forma a obter uma maior autonomia gerencial e comercial.

Contudo, não existe uma estrutura de governança portuária ideal, ao contrário, ela tem variado significativamente entre países ou mesmo entre portos de um mesmo país. Essas variações dependem de como a política portuária é gerida, se a nível nacional ou local, e das características de cada porto, influenciadas por aspectos como localização geográfica, posição competitiva, tamanho, tipo, especialização, entre outras.

Conforme benchmark internacional, na Holanda e na Bélgica, o modelo de exploração portuária evoluiu por meio da corporatização das autoridades portuárias, mantendo, contudo, o modelo *landlord*, de propriedade majoritariamente municipal, característico dos países de tradição hanseática.

A corporatização do Porto de Roterdã trouxe, de fato, uma liberdade gerencial e comercial, com grande impacto nas receitas do porto e nos controles de custos operacionais, mas também trouxe uma elevação dos preços dos arrendamentos.

Na Grécia, as reformas foram feitas em três etapas, sendo a última caracterizada pela concessão dos seus dois principais portos. Contudo, a recente reforma foi oriunda mais de uma recessão econômica do que pela busca de eficiência.

Devido ao pouco tempo, ainda é cedo para avaliar seus efeitos, sendo o mais perceptível o grande aumento de movimentação de carga containerizada no Porto de Piraeus, decorrente, provavelmente, do fato de a empresa chinesa Cosco, atual concessionária e uma das maiores empresas de navegação, ter transformado o porto no seu hub de entrada da Europa, dentro de uma política chinesa voltada para a Rota da Seda Marítima.

A Austrália também passou por várias etapas de reforma, passando pela corporatização das autoridades portuárias, e mais recentemente pela concessão de longo prazo, em geral 99 anos, de seus principais portos. Essa última reforma está

mais ligada à meta orçamentária de cada governo estadual de reduzir dívidas e utilizar os recursos para investimentos em outros projetos de infraestrutura.

A experiência atual eliminou a interferência burocrática e política e melhorou a situação financeira dos governos estaduais, porém tem sido objeto de críticas devido principalmente ao aumento das tarifas e preços de arrendamentos portuários, proteções anticoncorrenciais e risco de diminuição do investimento de longo prazo.

No Brasil, desde o século XX, a política e administração portuária tem sido majoritariamente centralizada na União, tendo seu ápice em 1975 com a criação da Portobrás. Essa forma de gestão e propriedade portuária, onde a autoridade portuária sofre forte influência do governo central, é chamada de modelo latino, encontrado também em muitos países da Europa como Itália, França, Espanha e Portugal.

A governança portuária brasileira também acompanhou as reformas mundiais, iniciando com a Lei 8.630/1993, promovendo uma maior descentralização dos poderes para as administrações portuárias e estabelecendo o modelo de governança portuária conhecida como *landlord port*, onde o investimento, em superestrutura e equipamentos, e a operação dos terminais são transferidos à iniciativa privada.

Apesar do sucesso da lei em termos de melhoria de eficiência e custos dos terminais, o planejamento descentralizado mostrou-se deficiente, ocorrendo limitada expansão da infraestrutura.

Frente a esse e outros problemas, a Lei 12.815/2013 promoveu a segunda reforma, liberando os terminais de uso privado a movimentar cargas de terceiros, reorganizando as funções e responsabilidades dos entes SEP, Antaq e AP, com centralização de algumas atribuições no Órgão Ministerial e na Antaq, mantendo, contudo, o modelo *landlord*.

Em que pese as críticas à centralização, ocorreu grande avanço no planejamento do setor, e nas licitações de arrendamentos portuário, agora a cargo da Antaq e MInfra, tendo sido alcançada a marca de 54 contratos assinados no período de 2013 a 2022. Junto com a assinatura de muitos contratos de adesão de TUP, a Lei 12.815/2013 conseguiu um de seus objetivos que foi a expansão da infraestrutura portuária.

Mesmo com o relativo progresso, o processo licitatório para arrendamento de novas áreas ainda tem se mostrado moroso, e sobretudo, a gestão dos contratos não possui a flexibilidade desejada para a dinâmica do setor portuário. Dificuldade em atender cargas temporárias, alterar contratos, ou mesmo contratar serviços de apoio,

tem levado o setor a optar por terminais de uso privado, que estão albergados pelo direito privado, possuindo maior flexibilidade para negociações e adaptações em seus contratos.

As nomeações para cargos comissionados nas autoridades portuárias foram frequentemente sujeitas a indicações meramente políticas, sem a qualificação compatível com o cargo, contribuindo para que os desempenhos técnico e financeiro dessas companhias ficassem aquém do desejado. Frequentes déficit nos resultados levaram muitas companhias a não ter capacidade de investir em manutenção, muito menos em expansão de capacidade.

Frente a esses problemas e aliado a um cenário de restrição fiscal, o MInfra deu início a um programa de concessões portuárias, iniciando pelo Porto de Vitória. O processo tem sido objeto de muitas críticas, mas deve-se pontuar que a opção pelo modelo de concessão portuária é uma decisão discricionária do Governo Federal, está previsto no arcabouço legal, e, segundo as motivações apresentadas, busca dar tratamento aos problemas apontados no diagnóstico do setor.

Contudo, é necessário ter em mente que a concessão da autoridade portuária também pode trazer, além dos riscos apontados por especialistas do setor, outros problemas associados como aqueles observados, principalmente, na Austrália.

Quadro 9 - Problemas e riscos dos modelos de governança adotados

País	Porto	Problemas/Riscos
Holanda	Roterdã	- aumento dos preços de aluguéis de terra (arrendamentos) após a corporatização; - risco, ainda que reduzido, de influência política.
Bélgica	Antuérpia	- gestão independente, mas ainda com risco de influência política.
Austrália	Brisbane; Newcastle; Melbourne	- aumento dos preços de aluguéis de terra (arrendamentos) e de tarifas após a concessão; - proteção contratual contra competição, por período determinado, ocasionando diminuição de competição interportuária; - concessão de ativos a <i>private equity</i> que podem priorizar a renda ao invés do desenvolvimento portuário; - diminuição do investimento portuário de longo prazo; - integração vertical dentro do porto concedido; - subvaloração dos ativos no momento da concessão.
Grécia	Piraeus	- concentração da operação de container em um único player; - riscos de conflito de interesse com Autoridade Portuária também sendo operador.

País	Porto	Problemas/Riscos
Reino Unido	-	<ul style="list-style-type: none"> - risco de que as terras portuárias possam ser vendidas ou revendidas para atividades não portuárias, impossibilitando assim a recuperação de seu uso marítimo original; - investimentos dissociados de uma política nacional de desenvolvimento portuário; - gaps ou sobrecapacidade; - regulação feita pelo próprio porto gerando conflitos de interesse; - especulação imobiliária; - questionamentos quanto à segurança nacional.

Fonte: elaboração própria

Os documentos jurídicos da licitação do Porto de Vitória e das audiências públicas de Itajaí procuraram endereçar muitos dos problemas já ocorridos em outros países ou levantados na estruturação do modelo.

Todavia, para a efetividade das soluções escolhidas, ferramentas como consultas aos CAP e usuários, plano de exploração portuária e código de conduta precisam ser bem conduzidas.

A análise do código de conduta a ser submetido ao MInfra pela concessionária deve procurar observar a boa prática internacional, trazendo os elementos que permitam reforçar comportamentos desejados como publicidade dos atos, e impedir comportamentos oportunistas que levem a elevação dos preços.

Assim, processos de negociação bem delineados, critérios de julgamento previamente definidos, estabelecimento de minutas padrão de contratos, são medidas utilizadas em outros portos do mundo, como Antuérpia, que trarão maior segurança à modelagem.

A avaliação dessas ferramentas e seu processo de definição, bem como a indicação de possíveis aperfeiçoamentos, pode ser um campo de atuação para os órgãos de controle.

O monitoramento das tarifas não reguladas e preços da concessionária por parte da Antaq reveste-se de especial importância, pois apesar de ter alguma competição no fornecimento de tais serviços, sempre existe a possibilidade de abusos por parte da concessionária.

O mecanismo de negociação de tarifas entre o Porto de Roterdã e a associação de usuários, com arbitramento do órgão regulador em caso de não atingimento de acordo, bem como a utilização de um índice como fator limitante de reajuste nos primeiros anos de contrato, como utilizado no Porto de Melbourne, podem ser alvos

de avaliação futura para utilização em novas concessões, principalmente para aquelas tarifas sem regulação ex ante.

Entretanto, a simples elevação dos preços pode não ser um problema em si, pois com uma elevação da qualidade de serviços prestados, dentro de uma gestão mais voltada a custos, pode-se verificar que os preços hoje praticados estejam abaixo do nível eficiente. Contudo, há que se perseguir preços eficientes, residindo aí o papel da Antaq em evitar que as concessionárias exerçam seu poder de mercado.

O efeito de elevações de preço observado na experiência internacional reforça a importância na boa definição do código de conduta, nas regras de publicidade das tarifas e preços praticados e na supervisão diligente a ser realizada pela agência reguladora.

Ferramentas como o indicador de ocupação de área, com reflexo na tarifa por meio do fator Q, pode ser objeto de aperfeiçoamento para induzir comportamentos desejados. Da mesma forma, deve-se avaliar a inclusão, nas próximas concessões, de metas de movimentação, crescentes ao longo dos anos, como feito na concessão do Porto de Thessaloniki na Grécia.

O processo de elaboração e revisão do PDZ e do Programa de Melhoria da Infraestrutura (PMI) são ferramentas importantes para garantir que ocorra investimento de longo prazo no porto, associado ao planejamento nacional e à demanda prevista. Seus acompanhamentos pelo poder concedente, inclusive com supervisão quanto ao respeito à sistemática de consulta ao CAP e aos usuários, são de fundamental importância.

Também há que se ressaltar que seria salutar observar a concessão do Porto de Vitória, ao longo de alguns anos, para identificar os acertos e os problemas que ocorrerão. Assim, a partir dessa experiência, poder-se-ia aperfeiçoar o modelo, e posteriormente aplicá-lo em outras autoridades portuárias.

Alternativamente, soluções intermediárias, como a concessão apenas do canal de acesso, como proposto para o Porto de Paranaguá/PR no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), pode ser uma solução mais simples que ajude a desafogar o caixa e a gestão administrativa das autoridades portuárias e trazer ganhos operacionais expressivos. Obras de dragagem têm sido apontadas como de grande custo de realização, com grande impacto na operação do porto.

Deve-se pontuar ainda que os problemas apontados nas autoridades portuárias brasileiras, bem como a comparação da situação atual delas com os mecanismos de

controle que reduzem a independência, apontados pelo Banco Mundial (2017), mostram que elas não alcançaram a corporatização plena, condição que seria a ideal antes de partir para uma alteração mais profunda na governança portuária, ou seja, antes da implantação da concessão da autoridade portuária.

Os casos de Roterdã e Antuérpia são bons exemplos de como uma corporatização eficaz conseguiu tornar a gestão mais profissional, com menor risco de influência política e com excelentes resultados.

Assim, de acordo com os próprios problemas e soluções declarados pelo Governo, a principal discussão parece não ser o diagnóstico, e sim como implementar o processo de reforma sugerido pelo Banco Mundial para a corporatização efetiva de uma autoridade portuária, conforme podemos ver no quadro abaixo.

Quadro 10 - Etapas para a plena corporatização de autoridades portuárias

Processo de reforma	Dificuldade
1. Transformar a autoridade portuária em pessoa jurídica, sujeita ao direito societário privado em oposição ao direito público aplicável aos entes estatais.	Embora as autoridades portuárias sejam sociedades de economia mista, ainda têm que seguir vários preceitos de direito público. Necessidade de encontrar simplificações além daquelas propostas na minirreforma portuária realizada em 2020 e outras que não dependam necessariamente de lei, como também propor alterações legais.
2. Desenvolver uma política de acionistas para fornecer direção estratégica	Sem dificuldades observadas.
3. Instalar um conselho fiscal independente e baseado no mérito.	Os governos não querem perder o controle das companhias, sendo comum as trocas de comando a cada novo governo, em contraposição às recomendações de boa governança.
4. Assegurar a autonomia da autoridade portuária em relação à outorga de concessões, arrendamentos de terras e decisões de compras.	Em que pese a Lei 12.815/2013 ter promovido a centralização de outorga de terras, existem mecanismos de descentralização já em uso pelo poder concedente. Maior utilização da delegação parece esbarrar na falta de estrutura das companhias para absorver as funções de elaboração de EVTEAS e realização de licitações.
5. Conceder liberdade ao porto para negociar tarifas com seus clientes.	A liberdade esbarra em certo grau na necessidade de observância a princípios como isonomia e transparência. Necessidade de desenvolver códigos de conduta que balizem a liberdade tarifária. Serviços oferecidos em condições de monopólio devem passar por análise sobre necessidade de regulação <i>ex ante</i> .

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Banco Mundial (2017) e MInfra

Apesar das dificuldades, observa-se espaço para avanços na implantação de mecanismos que proporcionem a indicação de gestores profissionais e com experiência reconhecida para a presidência e diretorias, além de conselhos fiscais e de supervisão independentes.

Revisões de regulamentos internos e edição de normativos por parte do Ministério de Portos poderiam contribuir para tornar a indicação de gestores das autoridades portuárias mais profissionais, melhorando sua corporatização antes de partir para o modelo *private landlord*.

Discussões com o Congresso Nacional, para o aperfeiçoamento do marco regulatório no sentido de trazer maior flexibilidade para a gestão das companhias, também podem trazer avanços consideráveis ao setor.

À medida que se consiga aumentar a flexibilidade comercial e administrativa, a gestão das autoridades portuárias irá evoluir, e o Governo poderá utilizar cada vez mais da delegação de competência prevista na Portaria 574/2018 do então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, restaurando, em certa medida, a tão reivindicada autonomia das autoridades portuárias.

7. Referências

ACCC - Australian Competition and Consumer Commission. **Container stevedoring monitoring report 2020-21**. Canberra, Australia: ACCC, 2021.

_____. **Container stevedoring monitoring report 2021-22**. Canberra, Australia: ACCC, 2022.

BANCO MUNDIAL. **Port reform toolkit**. Second edition. Module 3 - Alternative port management structures and ownership models. Washington: The World Bank, 2007.

_____. **Achieving Full and Effective Corporatization of Port Authorities. Reform Models from Global Experience**. Trends & competitiveness in practice. Washington: The World Bank, 2017.

BARBOSA, F. O. (2016). **Análise do arranjo institucional do setor portuário conforme a Lei nº 12.815/2013 e seus impactos na regulação de arrendamentos portuários**. Publicação T.DM-015/2016, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 98 p.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro**. São Paulo: Booz & Company, 2012.

_____. Desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA. **Produto 07 – Modelo Institucional e regulatório**. 2022a.

_____. Desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA. **Minuta de Contrato de Concessão da Codesa**. 2022b.

_____. Desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA. **Anexo 3 da Minuta de Contrato de Concessão da Codesa – Tarifas e Preços**. 2022c.

_____. Desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA. **Anexo 9 da Minuta de Contrato de Concessão da Codesa - Diretrizes para elaboração do código de conduta**. 2022d.

BRASIL. Decreto 6.620/2008. Dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6620.htm>.

_____. Decreto 8.033/2013. Regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8033.htm>.

_____. Decreto 9.048/2017. Altera o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm>.

_____. Lei Federal 12.815/2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm>.

_____. Lei Federal 13.303/2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>.

_____. Lei Federal 10.233/2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10233.htm>.

_____. Lei Federal 14.047/2020. Dispõe sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito do setor portuário, sobre a cessão de pátios da administração pública e sobre o custeio das despesas com serviços de estacionamento para a permanência de aeronaves de empresas nacionais de transporte aéreo regular de passageiros em pátios da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e altera as Leis nºs 9.719, de 27 de novembro de 1998, 7.783, de 28 de junho de 1989, 12.815, de 5 de junho de 2013, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e 10.233, de 5 de junho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14047.htm>

_____. MTPA - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Portaria 574/2018. Disciplina a descentralização de competências relacionadas à exploração indireta das instalações portuárias dos portos organizados às respectivas administrações portuárias, e cria o Índice de Gestão da Autoridade Portuária - IGAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018.

_____. Mlnfra - Ministério da Infraestrutura. **Nota técnica nº 2/2020/CGMC-SNPTA/DNOP/ SNPTA**. Ato Justificatório para a modelagem do processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA. Brasília, 2020b. Disponível

em:<http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%2070/Ato_Justificatorio.pdf>

_____. MInfra - Ministério da Infraestrutura. **Nota técnica nº 27/2022/CGMC-SNPTA/DNOP/ SNPTA**. Ato Justificatório para a modelagem do processo de desestatização do Porto Organizado de Itajaí/SC. Brasília, 2022a. Disponível em:<<https://web3.antaq.gov.br/Sistemas/LeilaoInternetV2/Area.aspx?IDTerminal=140>>

_____. MInfra - Ministério da Infraestrutura. **Seção A – Apresentação**. Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental do Porto Organizado de Itajaí/SC. Brasília, 2022a. Disponível em:<<https://web3.antaq.gov.br/Sistemas/LeilaoInternetV2/Area.aspx?IDTerminal=140>>

_____. TCU – Tribunal de Contas da União. Relatório do Acórdão 2.711/2020-TCU-Plenário. Bruno Dantas, 7 out. 2020c. Disponível em:<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/PROC%253A02253420199%2520ANOPROCESSO%253A2019/DTREL%2520EVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520> Acesso em: 9 set. 2022

BUSSINGER, F. (No caminho de) uma Autoridade Portuária Nacional? **Porto Gente**, 2014. Disponível em: <<https://portogente.com.br/colunistas/frederico-bussinger/81379-no-caminho-de-uma-autoridade-portuaria-nacional>>. Acesso em: 16 abr. 2022

_____. Autoridades, com autoridade? (*) **Porto Gente**, 2017. Disponível em: <<https://portogente.com.br/noticias/opiniaio/94725-autoridades-com-autoridade>>. Acesso em: 16 abr. 2022

CHEN, Peggy Shu-Ling; PATEMAN, Hilary; SAKALAYEN, Quazi. **The latest trend in Australian port privatisation: Drivers, processes and impacts**. Research in Transportation Business & Management, v. 22, p. 201-213. ed. Elsevier, 2017. Disponível em: <www.sciencedirect.com>.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Sistema portuário: avanços, problemas e agenda**. Brasília: CNI, 2018.

CODESA – Companhia Docas do Espírito Santo. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Vitória**. Espírito Santo, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/politica-e-planejamento/politica-e-planejamento/plano-de-desenvolvimento-e-zoneamento-pdz>>.

COSTA, M. Banco Mundial não recomenda administração privada nos portos. **Porto Gente**, 2020. Disponível em: <<https://portogente.com.br/cais-das-letras/110819-banco-mundial-nao-recomenda-administracao-privada-nos-portos>>. Acesso em: 16 abr. 2022

DE LANGEN, Peter W.; VAN DER LUGT, Larissa M. **Governance structures of port authorities in the Netherlands**. In: BROOKS, Mary; CULLINANE, Kevin. Devolution, Port Governance and Port Performance. ed. Elsevier, 2006. 1st edition, p. 109-137.

DE LANGEN, Peter W.; VAN DER LUGT, Larissa M. **Institutional reforms of port authorities in the Netherlands; the establishment of port development companies**. Research in Transportation Business & Management, v. 22, p. 108-113. ed. Elsevier, 2017. Disponível em: <www.sciencedirect.com>.

DEDOUSIS, Apostolos. **The impact of Piraeus' port privatization on port performance and port competition in the Mediterranean Sea**. MSc in Maritime Economics & Logistics. Erasmus University of Rotterdam. 2016.

ESC - Essential Services Commission. **The Port of Melbourne regulatory regime**. Overview of the Port of Melbourne and Essential Services Commission's Regulatory Roles. Australia: ESC, 2017.

ESPO - European Sea Ports Organisation. **European port governance**. The ESPO fact-finding report. Bruxelas, Bélgica: ESPO, 2011.

ESPO - European Sea Ports Organisation. **Trends in EU ports governance 2016**. Bruxelas, Bélgica: ESPO, 2016.

FILHO, N. M. da C. Porto público-privado ou totalmente privado? **Porto Gente**, 2019. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opiniao/porto-publico-privado-ou-totalmente-privado>>. Acesso em: 16 abr. 2022

FREZZA, C. S. (2016). **A nova Lei dos Portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público**. Publicação T.DM-007/2016, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 116 p.

GALVÃO, Cássia B.; Robles, Leo T.; Guerise, Luciana C. **20 years of port reform in Brazil: Insights into the reform process**. Research in Transportation Business & Management, v. 22, p. 153-160. ed. Elsevier, 2017. Disponível em: <www.sciencedirect.com>.

GOLDBERG, D. J. Krepel. Regulação do setor portuário no Brasil. Tese de Mestrado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. 225p.

HAARMEYER, David; YORKE, Peter. **Port privatization: an international perspective**. Policy study nº 156. Reason Foundation: Los Angeles, 1993. Disponível em: <<https://reason.org/policy-study/port-privatization/>>.

JOHNSON, A. **Port privatisation: Ownership involvement by external companies**. Master dissertation. Gante, Bélgica: Universidade de Gante, 2018.

LAZZARINI, Marcella. Modelo Australiano de Governança Portuária: eis a questão. **Porto Gente**, 2020. Disponível em: <<https://portogente.com.br/noticias/opiniao/112898-modelo-australiano-de-governanca-portuaria-eis-a-questao>>. Acesso em: 16 abr. 2022.

MARQUES, B. das N.; SILVA, M. S.; LOPES, J. M.; DE SOUZA, A. L. R.; ARAÚJO, M. L. V.; DE ARAGÃO, I. M. **Governança portuária federal brasileira e as políticas públicas para o setor: um ensaio teórico sobre os reflexos na organização do**

arranjo institucional. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 72, n. 3, p. 583 - 612, 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5051>.

MERLIN, B. ATP defende alterações na regulação e novo processo na escolha de diretores de portos, sem interferências político-partidárias. **Porto Gente**, 2019. Disponível em: < <https://portogente.com.br/radar-global/105345-atp-defende-alteracoes-na-regulacao-e-novo-processo-na-escolha-de-diretores-de-portos-sem-interferencias-politico-partidarias>>. Acesso em: 16 abr. 2022

_____. Privatização é melhor opção e limita risco da União a condições da outorga, opina Carlos Magano. **Porto Gente**, 2020a. Disponível em: <<https://portogente.com.br/noticias/transporte-logistica/112714-privatizacao-e-melhor-opcao-e-limita-risco-da-uniao-a-condicoes-da-outorga-opina-carlos-magano>>. Acesso em: 16 abr. 2022

_____. Gestão de portos pelos estados como terminais de uso privativo é modelo mais eficaz para o momento, diz presidente de Suape. **Porto Gente**, 2020b. Disponível em: <<https://portogente.com.br/noticias/transporte-logistica/112366-gestao-de-portos-pelos-estados-como-terminais-de-uso-privativo-e-modelo-mais-eficaz-para-o-momento-diz-presidente-de-suape>>. Acesso em: 16 abr. 2022

_____. Bussinger defende adoção de modelos portuários dos grandes portos e pede "lipoaspiração já" no processo decisório. **Porto Gente**, 2020c. Disponível em: < <https://portogente.com.br/noticias/transporte-logistica/112679-bussinger-defende-adocao-de-modelos-portuarios-dos-grandes-portos-e-pede-lipoaspiracao-ja-no-processo-decisorio>>. Acesso em: 16 abr. 2022

_____. Consultor defende landlord e diz que desestatizar só seria justificável em estratégia de longo prazo. **Porto Gente**, 2020d. Disponível em: <<https://portogente.com.br/noticias/transporte-logistica/112612-consultor-defende-landlord>>. Acesso em: 16 abr. 2022

_____. Mais importante do que modelo de gestão é garantir segurança jurídica, avalia Benjamin Gallotti. **Porto Gente**, 2020e. Disponível em: < <https://portogente.com.br/noticias/transporte-logistica/112410-mais-importante-do-que-modelo-de-gestao-e-garantir-seguranca-juridica-avalia-benjamin-gallotti>>. Acesso em: 16 abr. 2022

MONIOS, J. **Port governance in the UK: Planning without policy.** Research in Transportation Business & Management, v. 22, p. 78-88. ed. Elsevier, 2017. Disponível em: <www.sciencedirect.com>.

PALLIS, A. A. **Port Governance in Greece.** In: BROOKS, Mary; CULLINANE, Kevin. Devolution, Port Governance and Port Performance. ed. Elsevier, 2007. 1st edition, p. 155-169.

PALLIS, A. A.; VAGGELAS, G. K. (2017). **A Greek prototype of port governance.** Research in Transportation Business & Management, v. 22, p. 49-57. ed. Elsevier, 2017. Disponível em: <www.sciencedirect.com>.

PEREZ, Marcos Augusto; GOULARD, João Henrique de Moraes; SAVIOLI, Anna Beatriz. **O modelo conhecido como *private landlord* e a concessão de portos no direito brasileiro**. In: TOJAL, Sebastião Botto de Barros; SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira (Coord.). *Direito e Infraestrutura: portos e transporte aquaviário – 20 anos da Lei nº 10.233/2001*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. v.1, p. 277-307.

PORT OF ANTWERP-BRUGES. **General terms and conditions for concessions in the Antwerp port area**. 2022. Disponível em: <https://www.portofantwerpbruges.com/en/business/concessions>. Acesso em: 6 jan. 2023.

PORTO, M. M. **Portos e o Desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2011. 2ª reimpressão.

PORTO DE MELBOURNE. **Submission to essential services commission inquiry into pricing order compliance**. 2021. Disponível em: <https://www.esc.vic.gov.au/sites/default/files/documents/port-of-melbourne-pricing-order-inquiry-2021-submission-port-of-melbourne-20210903.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

SILVA, Piloni e Silva. **Proposta de Modelo de Planejamento para o Setor Portuário Nacional face à Lei 12.815/13**. Trabalho de Conclusão de Curso. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

SOUSA, Maurício Araquam de. **Proposta de flexibilização do atual modelo de arrendamento portuário**. In: PEREIRA, César; SCHWIND, Rafael Wallbach. *Direito Portuário Brasileiro*. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 199-213.

TEIXEIRA, Fábio Lavor. **Impacto dos Contratos de Arrendamento em Portos Organizados face ao novo Marco Regulatório Portuário Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

TOVAR, A. C., & FERREIRA, G. C. (2006). **A Infra-estrutura Portuária Brasileira: O Modelo Atual e Perspectivas para seu Desenvolvimento Sustentado**. *Revista do BNDES*, V. 13, N. 25, pp. 209-230.

VAN DE VOORDE, E.; VERHOEVEN, P. (2017). **Port governance and policy changes in Belgium 2006–2016: A comprehensive assessment of process and impact**. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, p. 123-134. ed. Elsevier, 2017. Disponível em: <www.sciencedirect.com>.

VAGGELAS, George; PALLIS, Thanos. Details of a port privatisation: Thessaloniki port. **Port Economics**, 2018. Disponível em: <[https://www.porteconomics.eu/details-of-a-port-privatisation-thessaloniki-port/#:~:text=The%20port%20is%20Thessaloniki%20in,Gateway%20Thessaloniki%20\(SEGT\)%20Ltd](https://www.porteconomics.eu/details-of-a-port-privatisation-thessaloniki-port/#:~:text=The%20port%20is%20Thessaloniki%20in,Gateway%20Thessaloniki%20(SEGT)%20Ltd)>. Acesso em: 14 mai. 2022.

VERHOEVEN, P. **Economic assessment of management reform in European seaports**. PhD thesis. Antuérpia, Bélgica: Universidade de Antuérpia, 2015.

VLI e Codesa assinam acordo de estudo para expansão do Porto de Vitória. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/vli-e-codesa-assinam-acordo-de-estudo-para-expansao-do-porto-de-vitoria/>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

Anexo A – Sistema Portuário Brasileiro – Portos Organizados



Administrações Portuárias (Portos delegados a estados e municípios)

CDSA - Companhia Docas de Santana
CDSS - Companhia Docas de São Sebastião
COMAP - Companhia Municipal de Administração Portuária
Docas - PB - Companhia Docas da Paraíba
EMAP - Empresa Maranhense de Administração Portuária
SNPH - Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias
Porto do Recife S.A.
Portos do Paraná
SCPar - SC Participações e Parcerias S.A.
SOPH - RO - Sociedade de Porto e Hidrovia do Estado de Rondonia
SPI - Superintendência do Porto de Itajaí
Suape - Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros
Portos RS - Autoridade Portuária dos Portos do Rio Grande do sul S.A.

Administrações Portuárias (Companhias Docas)

CDC - Companhia Docas do Ceará
CDP - Companhia Docas do Pará
CDRJ - Companhia Docas do Rio de Janeiro
CODEBA - Companhia das Docas do Estado da Bahia
CODERN - Companhia Docas do Rio Grande do Norte
SPA - Santos Port Authority

Concessões (Portos Concedidos)

CODESA - Companhia Docas do Espírito Santo

Fonte: Ministério da Infraestrutura. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte_aquaviario-antigo/sistema-portuario. Acesso em: 21 fev. 2023.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável