



## **ESPECIALIZAÇÃO EM CONTROLE DA REGULAÇÃO**

# **Reajustes e revisões nos contratos de arrendamentos portuários operacionais de uso público: o caso da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)**

Aline Guimarães Diógenes

Francisco Giusepe Donato Martins (mestre)

Brasília – DF

2011

**Tribunal de Contas da União (TCU)**

**ESPECIALIZAÇÃO EM CONTROLE DA REGULAÇÃO**

**Reajustes e revisões nos contratos de arrendamentos  
portuários operacionais de uso público: o caso da  
Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)**

Aline Guimarães Diógenes

Orientador: Francisco Giuseppe Donato Martins (mestre)

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa  
– ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do  
grau de Especialista em Controle da Regulação.

Brasília – DF

2011

## RESUMO

A regulação econômica do Estado advém da necessidade de se corrigir a presença de “falhas de mercado”. No caso dos serviços públicos, a regulação tarifária é considerada um dos aspectos mais importantes dessa regulação, tendo destaque para os mecanismos baseados em custo do serviço e *price-cap*. Os contratos que regem a prestação de serviços públicos devem conter os procedimentos de reajuste e revisão com vistas a manutenção de equilíbrio econômico-financeiro. Nesse escopo, o presente estudo tem como objetivo geral analisar mecanismos de reajuste e revisão dos contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias de uso público, com base em estudo de caso de contratos celebrados pela Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp). A análise indicou que o contrato de arrendamento operacional disciplinado pela Lei 8.630/1993 em tudo se assemelha ao da concessão de serviços públicos e que a atividade explorada mediante esse contrato é um serviço público. Não há, todavia, o estabelecimento expresso de tarifas associadas ao serviço prestado pelo arrendatário, sendo essas livremente negociadas. O resultado obtido também apontou para o fato de que a falta de fixação de tarifa-teto mediante fluxos de caixa provenientes dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), aliado à ausência de estudos que comprovem a concorrência no mercado, pode fazer com que possíveis desequilíbrios existentes, por exemplo, tenham seus valores transferidos para o custo das mercadorias importadas e exportadas. Diante disso, sugeriu-se a adoção, nos contratos de arrendamentos portuários de uso público, de regulação tarifária nos moldes do modelo *price-cap*.

**Palavras-chave:** Arrendamentos portuários operacionais; reajuste tarifário; revisão tarifária; *price-cap*.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA.....	2
2.1 Conceitos e objetivos da regulação econômica .....	2
2.2 Regulação tarifária de serviços públicos: custo de serviço e price-cap.....	2
3. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS .....	5
3.1 Características gerais .....	5
3.2 Equilíbrio econômico-financeiro nas concessões: garantias, abrangência e mensuração.....	6
3.3 Mecanismos para manutenção da equação econômico-financeira .....	8
3.3.1 Reajuste Tarifário.....	8
3.3.2 Revisão Tarifária.....	8
4. ARRENDAMENTOS OPERACIONAIS DE ÁREAS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS.....	10
4.1 Breve histórico legal e institucional do setor portuário no Brasil.....	10
4.2 Natureza jurídica dos arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias.....	12
4.3 Conceitos gerais adotados nos contratos de arrendamentos portuários operacionais.....	13
5. METODOLOGIA.....	14
6. CONTRATOS DE ARRENDAMENTOS OPERACIONAIS CELEBRADOS PELA CODESP.....	15
6.1 Natureza dos serviços prestados pelos arrendatários com base no Contrato de Arrendamento Operacional.....	15
6.2 Determinação da remuneração devida à Codesp pelos arrendatários.....	16
6.3 Regulação econômica dos serviços prestados pelos arrendatários .....	17
6.4 Critérios e procedimentos utilizados para preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamento operacional de áreas e instalações portuárias ....	19
6.4.1 Reajuste .....	19
6.4.2 Revisão.....	20
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	23
REFERÊNCIAS .....	27

## 1. INTRODUÇÃO

O setor portuário, no atual cenário de infraestrutura brasileira, tem destaque entre os de maior relevância. Isso se deve, principalmente, ao fato de o modal portuário representar importante elo na cadeia logística de transportes, bem como pela sua expressiva participação no comércio exterior. No ano de 2009, esse modal respondeu por 97% do volume total de cargas movimentadas nas exportações brasileiras, enquanto que os demais modais (aerovia, rodovia, ferrovia, dutovia, linhas de transmissão, hidrovia, meio próprio e correios) juntos contribuíram com apenas 3% (MDIC, 2010).

É notória a importância do setor portuário, todavia, segundo Schirato (2008), alguns aspectos dos atuais marcos legais e regulatório carecem de aperfeiçoamento e avanços. Cabe registrar que a exploração de portos organizados compete à União, que pode realizá-la diretamente ou mediante concessão, ficando assegurado à iniciativa privada o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalações portuárias de uso público restrita à área do porto organizado por meio de contrato de arrendamento oriundo de processo licitatório (BRASIL, 1993a). Destaca-se, assim, a necessidade de se aprimorarem os procedimentos para promoção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias, e, a fim de atender o disposto no art. 7º, inciso XI, do Decreto 6.620/2008, de se implantar sistema de preços e tarifas com base em centro de custos e eficiência operacional.

Na literatura encontram-se diversos trabalhos que tratam de regulação econômica de serviços públicos, tais como os de Possas, Pondé e Fagundes (1997), de Pires e Piccini (1998) e de Saintive e Chacur (2006), e da regulação do setor portuário, com destaque para Golderg (2009) e para Garcia, Silva e Martins (2010). Há também uma vasta produção acadêmica – tanto em livros publicados como em artigos científicos – acerca do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de serviço público, a exemplo de Marques Neto (2002), de Santos (2004), de Coutinho (2008) e de Vasconcelos (2008).

Nesse contexto, o presente estudo versa sobre a atual regulação econômica e sua relação com os reajustes e as revisões nos contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias. O objetivo geral do trabalho é analisar mecanismos de reajuste e revisão dos contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias, com base em estudo de caso de contratos celebrados pela Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp).

A fim de atingir o objetivo supracitado, este artigo está estruturado em sete seções, contando com esta introdução. A segunda seção aborda considerações sobre a teoria da regulação econômica, em especial a regulação tarifária de serviços públicos. A terceira seção trata do princípio do equilíbrio econômico e financeiro nas concessões de serviços públicos. A quarta seção apresenta breve histórico legal e institucional do setor portuário no Brasil, assim como a discussão sobre a natureza jurídica dos arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias. A quinta seção detalha a metodologia utilizada. A sexta seção apresenta os resultados, em especial a natureza dos serviços prestados pelos arrendatários com base no contrato de arrendamento operacional, a regulação econômica desses serviços e os procedimentos utilizados para preservar o equilíbrio econômico-financeiro no âmbito de contratos de arrendamento operacional celebrados pela Codesp. Por fim, a sétima seção registra as considerações finais.

## **2. TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA**

### **2.1 Conceitos e objetivos da regulação econômica**

A regulação econômica pelo Estado advém da necessidade de se corrigir a presença de “falhas de mercado”, tendo em vista que estas comprometem a eficiência econômica. Exemplos dessas falhas são (i) o monopólio natural; (ii) as externalidades; (iii) os bens públicos; e (iv) a assimetria de informação entre os agentes econômicos (VISCUSI; HARRINGTON; VERNON, 2005). Consoante apresentado por Possas, Pondé e Fagundes (1997), ao contrário do que possa parecer, o objetivo precípuo dessa regulação não é promover a concorrência como um fim em si mesmo, e sim promover a elevação do nível de eficiência econômica dos mercados correspondentes. Esses autores destacam que frequentemente o aumento da concorrência promove maior eficiência. Contudo, é importante ressaltar que nem sempre tais objetivos são coincidentes.

No caso dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada, antes considerados economicamente como monopólio natural, Perez (2006) ressalta a importância de se estabelecer mecanismos que evitem a criação de estruturas de mercados de concorrência imperfeita, pois tendem a formar artificialmente os preços, deformando a lógica de oferta e procura e prejudicando os usuários desses serviços.

### **2.2 Regulação tarifária de serviços públicos: custo de serviço e *price-cap***

A regulação tarifária, segundo Saintive e Chacur (2006) e Pires e Piccinini (1998), é considerada um dos aspectos mais importantes da regulamentação dos serviços públicos,

tendo em vista, de um lado, a necessidade de garantir a rentabilidade do investidor, e, por outro, o objetivo de se promover o bem-estar dos usuários.

O regime tarifário compreende as regras e a forma como os preços são controlados, o seu reajuste e o grau de liberdade de variação, bem como prevê a introdução de mecanismos que estimulem a eficiência das empresas reguladas (SAINTIVE; CHACUR, 2006). Entre as modalidades mais utilizadas de regimes tarifários, destacam-se as seguintes<sup>1</sup>: (i) custo do serviço (tarifação pela taxa interna de retorno); e (ii) *price-cap*.

#### **(i) Custo do serviço ou taxa interna de retorno**

Esse tipo de regulação consiste em estabelecer preços/tarifas que remunerem os custos totais da firma regulada e que contenham uma margem de lucro a proporcionar uma taxa interna de retorno atrativa do ponto de vista do investidor e justa do ponto de vista do regulador (SAINTIVE; CHACUR, 2006; FERNANDES, 2000). Em síntese, esse modelo permite uma limitação dos preços de tal maneira que a firma regulada ganhe apenas uma taxa de retorno razoável sobre seus investimentos.

Os três componentes da regulação pelo custo do serviço, conforme destacado por Villela e Maciel (1999), são: a base de incidência da taxa e o nível e a estrutura da tarifa. Para os autores, a base da taxa refere-se aos investimentos sobre os quais se permite ganhar uma taxa de retorno. Já o nível da tarifa consiste na relação entre as receitas totais e os custos. Por fim, a estrutura da tarifa determina como os preços individuais são fixados para os diversos serviços ou usuários. Na essência, a Equação 1 descreve o processo:

(1)

Onde:  $p$  = preço do serviço;  $q$  = quantidade do serviço;  $n$  = número do serviço;  $s$  = taxa de remuneração permitida; e  $BC$  = Base do Capital (investimento a ser remunerado).

Esse tipo de regulação, no entanto, apresenta vários problemas, merecendo destaque os apresentados por Villela e Maciel (1999) e por Possas, Pondé e Fagundes (1997): dificuldade de avaliar custos, que servem de base para a determinação do preço, especialmente devido à assimetria de informações entre empresa(s) e órgão regulador; indefinição *a priori* sobre a taxa de retorno arbitrada; pouco incentivo à eficiência produtiva, pois, na ausência de competidores, falta estímulo à redução de custos e as firmas podem repassar os custos de produção para o usuário final via aumento de preços; e efeito “Averch e

---

<sup>1</sup> Existem modelos híbridos a partir dos dois citados (ver MARQUES, 2005; VISCUSI; HARRINGTON; VERNON, 2005; e PIRES; PICCININI, 1998). Entretanto, dado o objetivo do presente estudo, serão tratados apenas os dois modelos principais.

Johnson” que é o aumento injustificado da base de capital, pois a firma tem direito a um retorno sobre os investimentos. Além disso, a taxa de retorno estimula a firma regulada a procurar lucros extras.

**(ii) Price-cap (preços máximos)**

O *price-cap* é um mecanismo de regulação por incentivos em que se define, para um período pré-fixado de anos, um preço-teto para a tarifa, corrigido de acordo com a evolução de algum índice geral de preços, frequentemente um índice de preços ao consumidor (no caso inglês, onde surgiu o modelo, o indexador foi o *retail price index - RPI*), menos um percentual equivalente a um fator X de produtividade, que corresponderia ao estímulo para a redução dos custos operacionais da firma regulada (PIRES; PICCININI, 1998; SAINTIVE; CHACUR, 2006).

A principal característica dessa regulação consiste no fato de que, para um período pré-especificado de tempo (geralmente de quatro a cinco anos), a empresa pode fazer qualquer modificação nos preços, desde que o preço médio de uma cesta especificada de bens e serviços não aumente mais do que o preço máximo estipulado. Ainda, ao final do período acordado, o fator X de produtividade é refixado pelo regulador, repetindo-se o processo (VILLELA; MACIEL, 1999).

Importantes características desse modelo são ressaltadas por Saintive e Chacur (2006): esse regime, ao fixar prazos determinados para a revisão tarifária, transfere o risco inerente à atividade para as empresas reguladas; proporciona maior flexibilidade na fixação das tarifas, tendo em vista que, dado o limite máximo de preços, estes podem variar conforme as condições de mercado; é preponderantemente *forward-looking*, o que significa que o fator X é estimado com base em projeções futuras sobre a melhoria na produtividade, cabendo ao regulador um papel crucial na indução dos aumentos de produtividade de um determinado setor.

A aplicabilidade do mecanismo de regulação por *price-cap* no setor portuário é destacada por Goldberg (2009). Para o autor, a Lei 10.233/2001, em seu art. 35, incisos VII e VIII, e § 1º, sugere a adoção do regime de preço-teto nesses contratos de concessões, tendo em vista que essa lei impõe como cláusulas essenciais as relativas: a) às tarifas, mas permite a redução destas, se necessário; b) aos critérios de reajuste e revisão; e c) à transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos de fatores que afetem custos e receitas e que não dependam do desempenho e da responsabilidade do concessionário.



Nesse sentido também é a Lei 8.987/1995, que, em seu art. 9º, em oposição ao regime de custo do serviço, estabelece que o preço das tarifas seria fixado pela proposta vencedora da licitação e preservado segundo as regras previstas na lei (RIBEIRO; PRADO, 2007). Para esses autores, esse regime – chamado de preço do serviço – desvincula o preço da tarifa dos custos dos concessionários e prevê a inclusão nos procedimentos de revisão dos mecanismos para a transferência aos usuários e ao Poder Público dos ganhos de eficiência na prestação do serviço.

Em que pese a preferência das Leis 8.987/1995 e 10.233/2001 pela metodologia do preço-teto, sua eficácia e efetividade dependem de regras definidas no edital, no contrato e nos regulamentos para revisão das tarifas elaborados pela Agência Reguladora (RIBEIRO; PRADO, 2007).

### **3. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

#### **3.1 Características gerais**

Originalmente, os contratos de concessões eram regidos por princípios provenientes do direito privado como o *pacta sunt servanda* (os contratos devem ser cumpridos) e o *lex inter partes* (o contrato é lei entre as partes), inexistindo a aplicação do princípio do equilíbrio econômico financeiro (COUTINHO, 2008). Era, dessa forma, inerente aos contratos de concessões a ideia de que o concessionário executava o serviço em seu próprio nome e por sua conta e risco (DI PIETRO, 2009).

O princípio do equilíbrio econômico-financeiro, por sua vez, conforme apresentado por Di Pietro (2009), só se consagrou em 1910 por meio de decisão proferida pelo Conselho de Estado Francês no famoso aresto da *Copagnie Générale Française des Tramways* (11 de março de 1910), no sentido de que deveria haver a honesta equivalência entre a quantidade de obrigações assumidas pelo contratado e a quantidade de remuneração a que fará jus e, sempre que houvesse um rompimento do equilíbrio estabelecido inicialmente no contrato, o concessionário teria o direito à recomposição.

A autora destaca que o pensamento francês evoluiu quanto à imutabilidade do contrato de concessão, tendo em vista que este tem por objeto a execução de um serviço público e, devido ao princípio da indisponibilidade do interesse público, ele deve ser essencialmente mutável e flexível, de modo a assegurar a continuidade na prestação do serviço. Na visão de Wald (2001), ao contrário do contratado que não é conferida nem ao menos a possibilidade de

inserir cláusulas ao contrato administrativo, a Administração Pública pode e deve alterá-lo, sempre que estiver diante de fatos que alterem a persecução do interesse público, de forma, assim, a amoldá-lo à nova realidade, respeitando sempre, no entanto, o princípio do equilíbrio econômico-financeiro.

O princípio construído pela jurisprudência e consagrado pela doutrina alcança, entre nós, confirmação no ordenamento jurídico vigente, nos termos do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, de 1988, no art. 57, § 1º, no art. 58, § 1º, e no art. 65, § 6º, da Lei 8.666/1993, e, no caso das concessões, no art. 9º, §§ 2º, 3º e 4º, no art. 10, no art. 18, inciso VIII, e no art. 23, inciso IV, da Lei 8.987/1995.

Verifica-se, portanto, que a prerrogativa de modificação unilateral do contrato de concessão de serviço público conferida à Administração Pública surge de forma a assegurar, no interesse público, o normal funcionamento da prestação do serviço público, tendo em vista, em especial, que esses contratos possuem prazos extensos (em geral com possibilidade de prorrogação) e que muitas das situações inicialmente contratadas se alteram ao longo da execução do contrato (a tecnologia utilizada na prestação do serviço, por exemplo). No entanto, em que pese haja essa prerrogativa, a atuação do poder público deve sempre respeitar o equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste, além de observar a lei e os princípios da motivação e do devido processo legal.

### **3.2 Equilíbrio econômico-financeiro nas concessões: garantias, abrangência e mensuração**

Um dos princípios mais relevantes a serem observados em um contrato de concessão de serviço público é o do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Esse princípio garante, segundo as palavras de Santos (2004), a própria continuidade da relação de concessão, sendo que a sua inobservância pode impossibilitar o cumprimento das observações assumidas pelas partes contratantes. Corrobora com esse entendimento a afirmação de Marques Neto (2002) que havendo o desequilíbrio contratual, é natural, resta posta em risco a continuidade do negócio. Deve-se, dessa forma, atentar aos princípios da indisponibilidade do interesse público, da continuidade do serviço público e da adequação do serviço, aplicáveis à concessão.

Observa-se, nesse contexto, que toda concessão, de acordo com Meirelles (2006), fica submetida a duas categorias de normas: as de natureza regulamentar e as de ordem contratual. O autor esclarece que as normas regulamentares ou de serviço são aquelas estabelecidas em lei, regulamento ou no próprio contrato que visam a disciplinar o modo e a

forma de prestação do serviço adequado. Essas normas são consideradas as leis do serviço, sendo, dessa forma, passíveis de alteração unilateral pelo Poder Público segundo as exigências da comunidade. Já as normas contratuais – também denominadas de cláusulas econômicas ou financeiras – fixam as condições de remuneração do concessionário, só podendo ser modificadas por acordo entre as partes. Este acordo, no entanto, já pode ser pré-estabelecido no próprio edital e na minuta de contrato em forma de revisões periódicas a serem realizadas em períodos fixados.

A obrigação pactuada, dessa maneira, adquire um teor dinâmico e flexível, dentro do âmbito e da finalidade do contrato administrativo, de modo a garantir a continuidade do serviço público adequado e a plena satisfação do interesse coletivo.

O desequilíbrio econômico em contratos de concessão pode decorrer de uma gama de fatores muito mais ampla do que ocorre com um contrato administrativo de obras e serviços, consoante apresentado por Marques Neto (2002, p. 106-107):

Pode ele advir, entre outros fatores, de defasagem da tarifa cobrada, da imposição, direta ou indireta, de novos encargos para o concessionário, da alteração das condições de exploração do bem ou do serviço, ou de fatores externos que afetem as condições de realização do negócio, entendida aí a imbricação entre investimentos, tempo de amortização, taxa de retorno, percentual de lucro, fluxo de caixa, etc.

O autor destaca quatro importantes aspectos que diferenciam o equilíbrio econômico-financeiro no regime de concessão daquele habitualmente pactuado nos contratos administrativos para simples execução de obras e serviços, a saber: a) as bases para aferição do equilíbrio econômico e financeiro no contrato de concessão são mais complexas que na empreitada habitual para execução de obras e serviços. Nesta, o equilíbrio se verifica na singela equação encargos remuneração. Já no contrato de concessão, ele terá que ser aferido considerando muitas outras variáveis, tais como montante estimado de investimento, fluxo de caixa projetado, cronogramas de desembolso, variações de receitas, custo de remuneração do capital, etc; b) os contratos de concessão são de longo prazo e o equilíbrio da concessão é dinâmico. Assim, podem existir períodos em que haja, por exemplo, mais investimentos sem retorno, fluxo de caixa negativo, etc. Logo, o equilíbrio nesses empreendimentos deverá sempre ser aferido em cada momento a partir de parâmetros específicos e diferenciados; c) na concessão, há alocação de riscos entre as partes, existindo portanto alguns fatores cuja ocorrência não justificaria a postulação de reequilíbrio (trata-se dos fatores que venham expressamente relacionados no contrato de concessão como riscos da concessionária ou como áleas negociais explicitamente assumidas pelo particular); e d) a retribuição do concessionário se dá pelo pagamento de tarifa pelos usuários. Portanto, os fatores de desequilíbrio podem se

dar não apenas pelo lado da variação nos encargos, como também na modificação das receitas. Porém aqui, diversamente do que ocorre nos contratos de empreitada, há uma margem de variação que integra o risco do concessionário. Há, porém, outra parcela de situações em que o poder concedente poderá desequilibrar o pactuado não por agregar ônus, mas por permitir, artificialmente, a aferição de receitas.

Dessa forma, tendo em vista as variáveis envolvidas e as características específicas dos contratos de concessões de serviço público, torna-se fundamental que as regras e os procedimentos para estabelecer e preservar o equilíbrio econômico-financeiro nas concessões estejam previstos de forma clara e detalhada nos regulamentos da Agência Reguladora, bem como no edital e no contrato.

### **3.3 Mecanismos para manutenção da equação econômico-financeira**

Nos serviços públicos em geral, o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato pode ser realizado de forma direta (com reflexo no valor da tarifa), por meio do reajuste tarifário e da revisão contratual, ou de forma indireta (sem reflexo no valor da tarifa), com a dilação do prazo contratual ou por meio de aporte de recursos públicos (VASCONCELOS, 2008). Para o presente trabalho, só serão analisados os mecanismos de reajuste e revisão tarifária.

#### ***3.3.1 Reajuste Tarifário***

O reajuste tarifário é uma atualização do preço com base nos índices que reflitam a variação dos valores estabelecidos no contrato. A sua função é proteger o parceiro privado de parte ou da totalidade dos riscos de variação de preços dos seus insumos, seja por perda de valor da moeda, seja por situações específicas relativas ao setor ou ao segmento da indústria a que pertence, de forma a evitar o repasse desse risco para o preço do serviço (RIBEIRO; PRADO, 2007).

Ressalte-se que a cláusula de reajuste refere-se à equação econômica do contrato e não a sua equação financeira. Geralmente, esse reajuste é realizado com periodicidade anual, mediante a utilização de índices de preços, cesta de índices, índices específicos ou por meio de fórmulas paramétricas que refletem a variação dos custos do concessionário e/ou a dos preços ao consumidor.

#### ***3.3.2 Revisão Tarifária***

Nos contratos de concessão, conforme a lição de Amaral (2002), há dois tipos de revisões de tarifas: uma prevista no contrato, que é chamada de revisão ordinária ou periódica, e outra, independente de previsão contratual, chamada de revisão extraordinária, a qual é

decorrente da aplicação do princípio do equivalente econômico, conforme apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1** – Eventos na execução contratual que dão origem à revisão da tarifa.

<b>Revisão de Tarifa</b>	<b>Revisão ordinária ou periódica (contemplada no contrato)</b>	Áreas ordinárias		
	<b>Revisão extraordinária (Independente de previsão contratual)</b>	Áreas extraordinárias	Áreas administrativas	a) Alteração unilateral do contrato
				b) Fato do Príncipe
				c) Fato da Administração
				d) Força Maior
		Áreas econômicas	e) Teoria da Imprevisão	

Fonte: Amaral (2002) e Vasconcelos (2010). Com adaptações.

A revisão periódica, conforme se observa no Quadro 1, decorre da área ordinária ou empresarial, que é inerente a qualquer tipo de empreendimento, como resultado da própria flutuação do mercado. Tendo em vista que essa área é previsível, ela corre por conta do concessionário (DI PIETRO, 2009). Assim, dentro dessa área, insere-se o mecanismo de revisão periódica, consoante disposto no art. 9º da Lei 8.987/1995 que dispõe que a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato. A autora ressalta que, para evitar dúvidas, é sempre interessante constar do edital de licitação e do contrato, na medida do possível, os eventos não abrangidos para efeito da recomposição do equilíbrio econômico.

A revisão extraordinária, por sua vez, ocorre, consoante o Quadro 1, devido às áreas extraordinárias, que são os riscos imprevisíveis, inevitáveis e não imputáveis ao contratado. Abrange as áreas administrativas (alteração unilateral do contrato, teoria do fato do príncipe, teoria do fato da administração e força maior) e a área econômica (teoria da imprevisão)<sup>2</sup>.

Verifica-se, portanto, que há diversos fatos na execução do contrato de concessão que podem causar o seu desequilíbrio econômico-financeiro. Daí a importância de se estabelecer nos editais, bem como nos respectivos contratos, cláusulas e mecanismos de revisões periódicas e extraordinárias, bem como os eventos abrangidos por cada uma delas. Isso se torna ainda mais importante nos casos dos arrendamentos portuários operacionais, tendo em vista que os valores estabelecidos inicialmente nos contratos são definidos a partir de projeções de Fluxo de Caixa de períodos demasiadamente extensos, e, dessa forma,

<sup>2</sup> Di Pietro (2009) apresenta as características de cada um dos eventos abrangidos nas áreas administrativas e econômica.

passíveis de alteração ao longo do contrato, necessitando, assim, o correspondente reequilíbrio.

#### **4. ARRENDAMENTOS OPERACIONAIS DE ÁREAS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS**

##### **4.1 Breve histórico legal e institucional do setor portuário no Brasil**

O primeiro momento histórico do setor portuário brasileiro ocorreu em 1808, por meio da abertura dos portos às nações amigas (TCU-Sefid/FGV, 2008). Para Schirato (2008, p. 172), “durante todo o período imperial e a primeira fase da República brasileira, a legislação regente das atividades portuárias apresentava-se bastante vaga e imprecisa no que concerne ao regime aplicável à atividade”.

A primeira sistematização da legislação portuária nacional ocorreu em 1934, com a edição do Decreto 24.447/1934, que definiu as atribuições dos ministérios federais com relação às atividades de construção e operação de portos. Em seguida, foi editado outros dois decretos sobre a matéria: Decreto 24.511/1934, que dispunha sobre a utilização de instalações portuárias; e Decreto 24.599/1934, que tratava do regime de concessão e da operação e manutenção de portos organizados.

Ressalte-se que esse período também foi marcado pela estatização dos portos. O sistema legal de 1934, conforme apresentado por Lobo (2000), baseava-se no conceito jurídico de que a cada porto organizado corresponderia o monopólio da exploração de uma hinterlândia<sup>3</sup>. Por essa estrutura de organização geográfica, o território nacional foi dividido segundo um critério semelhante ao das capitânicas hereditárias, consistindo cada hinterlândia de uma parte do litoral e a respectiva projeção para o interior do país. Nesse sentido, com fundamento no marco regulatório de 1934, criaram-se companhias docas, que eram empresas estatais controladas pela União Federal, com o papel de prestar serviços portuários e administrar portos organizados. Assim, os portos organizados que não eram controlados e operados por essas companhias docas eram operados por empresas estatais controladas pelos Estados ou empresas particulares, que prestavam serviços por meio de concessão outorgada por decreto federal do Presidente da República (SCHIRATO, 2008).

Em 1964, os portos foram considerados agentes de segurança nacional e o controle estatal sobre a atividade portuária foi intensificada com a criação da Empresa de Portos do

---

<sup>3</sup> A hinterlândia (ou área de influência) de um porto é a região de onde provêm ou para onde se destinam mercadorias que podem ser por ele exportadas, respectivamente, determinando sua vocação de negócios portuários (TCU, 2009a).

Brasil (Portobrás). De uma forma geral, a Portobrás foi constituída para desempenhar as funções de gestão e exploração portuária, permitindo que o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegantes (DNPV) se concentrasse nas atividades de supervisão, orientação, fiscalização da política dos portos e vias navegáveis da União (TCU, 2009a).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), não restaram mais dúvidas quanto à exploração da atividade portuária pelo Estado. Diversamente dos diplomas constitucionais de 1946 e de 1967 que tratavam apenas da competência da União de legislar sobre o regime dos portos e da navegação de cabotagem, a Carta Magna de 1988 atribuiu a competência à União para legislar sobre a matéria (art. 22, X), bem como para explorar os portos marítimos, fluviais e lacustres diretamente ou por meio da concessão ou permissão (no regime público), ou mediante autorização (no regime privado, aí não mais como serviço público), nos termos do disposto na alínea “f” do inciso XII do artigo 21 da CF/1988.

Conforme apresentado por Schirato (2008), apesar do novo tratamento constitucional dos serviços portuários, o regime de 1934 permaneceu vigente, ainda que com algumas alterações, até 1993, quando se iniciou um processo de reforma institucional do setor. A promulgação da Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630/1993) ficou conhecida como marco dessa nova fase. Lobo (2000, p. 22) ressalta que a Lei 8.630/1993 encerrou o regime de monopólio até então vigente e conferiu abertura à iniciativa privada, em paralelo à atuação dos portos, para implantação e exploração das instalações portuárias dentro e fora das áreas definidas como área do porto organizado.

Ainda no âmbito da reforma do setor portuário, a Lei 10.233/2001 introduziu novos atores no sistema: o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes (Conit), com a função precípua de propor políticas de integração do setor de transportes; e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com a incumbência de regular<sup>4</sup> as atividades no setor portuário. A função de planejamento e coordenação geral do setor permanecia, entretanto, com o Ministério dos Transportes (SCHIRATO, 2008). O último ator incluído na estrutura do sistema portuário brasileiro foi a Secretaria Especial de Portos, entidade da Administração direta da União Federal, criada por meio da Lei 11.518/2007, à qual foram transferidas as competências do Ministério dos Transportes com relação ao planejamento e à coordenação geral do setor portuário marítimo.

---

<sup>4</sup> Além da regulação exercida pela Agência, foi estabelecido, desde 1993, com o advento da Lei de Modernização dos Portos, um segundo nível de regulação exercida pelas autoridades portuárias, a qual pode ser caracterizada como uma regulação mais local (SCHIRATO, 2008).

Por fim, recentemente foi editado o Decreto 6.620/2008, que estabelece 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 (SEP/PR), bem como disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas.

#### **4.2 Natureza jurídica dos arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias**

A Carta Magna vigente incluiu expressamente a exploração dos portos no de atividades de competência da União e passível de delegação por meio de concessão, permissão ou autorização, consoante disposto em seu art. 21, inciso XII, alínea “f”.

Depreende-se da CF/1988 (art. 21, inciso XII, alínea “f”, e art. 175), da Lei 8.630/1993 (art. 1º e 4º), da Lei 10.233/2001 (arts. 13, 14 e 28, incisos I e II, alínea “b”) e Decreto 6.620/2008 (art. 29, inciso IV e VII) que, no ordenamento jurídico brasileiro, existe um dualismo de regimes nas atividades portuárias. Em regime público, a exploração das atividades portuárias ocorre por meio de concessão (porto organizado) ou arrendamento (instalações portuárias de uso público em áreas de porto organizado) e, em regime privado, por meio de autorização (instalações portuárias de uso privativo), cujo regime jurídico foi completamente reformulado pela Lei 10.233/2001, deixando de ser instrumento bilateral (contrato de adesão). A incidência do regime público nas atividades portuárias ocorre quando houver existência de serviço público, em especial no caso de arrendamentos operacionais de instalações portuárias restrita à área do porto organizado, sendo tais contratos objeto de interesse direto do presente trabalho.

Ressalte-se que o Decreto 4.391/2002, em seu art. 9º, e a Resolução Antaq 55/2002, em seu art. 19, rezam que o contrato de arrendamento constitui espécie do gênero contrato administrativo. O Decreto 6.620/2008, por sua vez, dispõe em seu art. 29, inciso VII, que o contrato de arrendamento de instalação portuária rege-se pela Lei 8.630/1993, e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhe, supletivamente, a legislação que rege as contratações e concessões, assim como os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Diversos autores, dentre os quais se destacam Schirato (2008) e Lobo (2000), sustentam que o arrendamento operacional de instalações portuárias é um instituto que muito se assemelha à subconcessão de serviços públicos, tratada no artigo 26 da Lei 8.987/1995. Já para Marques Neto e Leite (2003), a partir da Lei dos Portos, a natureza jurídica do arrendamento abrange regras típicas da concessão de serviços públicos, quais sejam: padrões



de qualidade e metas do serviço a que os arrendatários são submetidos (art. 4º, § 4º, incisos II e III), direitos e deveres dos usuários (art. 4º, § 4º, inciso VI), responsabilidade do arrendatário pela inexecução ou deficiente execução dos serviços (art. 4º, § 4º, inciso XII), e existência de reversão dos bens aplicados no serviço (art. 4º, § 4º, incisos VII).

### **4.3 Conceitos gerais adotados nos contratos de arrendamentos portuários operacionais**

Existe uma pluralidade de definições normativas e outras estabelecidas nos editais e nos contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias cuja interpretação conjugada e sistemática é fundamental para a compreensão do tema objeto do presente artigo. Para facilitar a tarefa do leitor, adiante estão reproduzidas textualmente algumas dessas definições:

- Arrendamento: cessão onerosa de instalação portuária dentro da área do porto organizado (Decreto 6.620/2008, art. 2º, inciso V);
- Porto Organizado: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária (Lei 8.630/1993, art. 1º, § 1º, inciso I; Decreto 6.620/2008, art. 2º, inciso I);
- Área do porto organizado: a compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e *piers* de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infraestrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela Administração do Porto (Lei 8.630/1993, art. 1º, § 1º, inciso IV; Decreto 6.620/2008, art. 2º, inciso II);
- Tarifas Portuárias: valores cobrados pela Autoridade Portuária, como contrapartida pelo uso da infraestrutura portuária e pela prestação de Serviços de Uso Comum (Resolução Antaq 55/2002, art. 2º, inciso V);
- Infraestrutura Portuária: o conjunto de instalações portuárias, de uso comum, colocadas à disposição dos usuários, operadores portuários e arrendatárias de um porto organizado, compreendendo: a estrutura de proteção e acesso aquaviário, as vias de circulação interna, rodoviária e ferroviária, bem como dutos e instalações de suprimento do porto organizado (Resolução Antaq 55/2002, art. 2º, inciso III);

- Serviços de Uso Comum: os serviços disponíveis aos usuários, arrendatárias e operadores de um porto organizado, em bases isonômicas, providos pela Autoridade Portuária (Resolução Antaq 55/2002, art. 2º, inciso IV);
- Valor do Arrendamento: aquele apurado mensalmente como devido pela arrendatária à Autoridade Portuária, em função do uso de áreas, instalações e equipamentos arrendados e da movimentação de carga e passageiros, composto de uma fração proporcional do Valor do Contrato, acrescido da parcela variável, se houver, apurada no mês de competência (Resolução Antaq 55/2002, art. 2º, inciso VII);
- Preços: aqueles cobrados pela arrendatária em função de serviços prestados aos usuários nas áreas e instalações portuárias (Resolução Antaq 55/2002, art. 2º, inciso VII);
- Parcela fixa: remuneração paga pela concessionária à Autoridade Portuária relativa ao uso da área e das instalações arrendadas;
- Parcela variável: remuneração paga pela concessionária à Autoridade Portuária relativa à movimentação da carga;

## **5. METODOLOGIA**

O artigo empregou como método as pesquisas bibliográfica e documental. De acordo com Raupp e Beuren (2004, p. 89), “a pesquisa bibliográfica utiliza-se principalmente das contribuições de vários autores sobre determinada temática de estudo, já a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

Na pesquisa documental, analisaram-se contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias da Companhia Docas do Estado de São Paulo, sociedade de economia mista vinculada à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) por força do Decreto 6.129/2007, que tem por objeto social realizar a administração e a exploração comercial do Porto de Santos e dos demais portos ou instalações portuárias que estejam ou venham a ser incorporados à sua administração.

Foi realizada uma escolha não aleatória de contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias celebrados com a Codesp a partir do ano de 1993, ou seja, após a publicação da Lei de Modernização dos Portos. Analisaram-se três contratos anteriores à criação da Antaq e outros três mais recentes, posteriores ao surgimento da Agência, consoante apresentado no Quadro 2.

**Quadro 2** – Contratos de arrendamentos portuários analisados no presente trabalho.

<b>Contrato</b>	<b>Operação portuária objeto do contrato de arrendamento portuário operacional</b>	<b>Arrendatária</b>	<b>Prazo</b>
PRES 69/1997	Terminal para movimentação e armazenagem de Contêineres.	Santos Brasil Participações S.A. <sup>1</sup> .	25 anos
PRES 19/1998	Terminal para movimentação e armazenagem de produtos de origem florestal e similares.	NST Terminais logísticos	15 anos
PRES 31/1998	Terminal para movimentação e armazenagem de granéis sólidos de origem vegetal.	Multicargo Agências Marítimas LTDA	20 anos
DP 24/2001	Terminal para movimentação e armazenagem de granéis líquidos.	Brasil Terminal Portuário S.A. – BTP <sup>2</sup>	20 anos
DP-DC 02/2009	Terminal para movimentação e armazenagem de veículos.	Union Armazenagem e Operações Portuárias S.A.	25 anos
DP-DC 01/2010	Terminal para movimentação e armazenagem de granéis sólidos de origem vegetal.	Consórcio Cargill-LDC	25 anos

Notas:

1. A titularidade do Contrato de arrendamento foi transferida da empresa Santos Brasil S.A. para a Santos Brasil Participações S.A.

2. A razão social da arrendatária foi alterada de Petrodan Operadora Portuária S.A. para Brasil Terminal Portuário S.A.

Ressalte-se que não configura foco do presente estudo os contratos de arrendamentos não operacionais e as autorizações de terminais de uso privativo.

## **6. CONTRATOS DE ARRENDAMENTOS OPERACIONAIS CELEBRADOS PELA CODESP**

### **6.1 Natureza dos serviços prestados pelos arrendatários com base no Contrato de Arrendamento Operacional**

A Lei 8.630/1993, em seu art. 4º, inciso I, e § 4º, apesar de se utilizar da denominação “arrendamento”, por ser essa a adotada desde o Decreto 59.832/1966<sup>5</sup>, confere ao contrato de arrendamento operacional de áreas e instalações portuárias regime jurídico típico de concessão de serviço público, conforme defendido por Marques Neto e Leite (2003). Ressalte-se que a própria Lei 8.630/1993, conquanto tenha sido publicada antes da Lei 8.987/1995, já faz referências à Lei de Concessão e Permissão de Serviços Públicos, conforme apresentado em seu art. 1º, § 2º, e art. 4º, § 6º. Ou seja, a atividade explorada pelos arrendatários trata-se de serviço público. Nesse sentido é o entendimento do TCU (2009b), expressado no voto do Acórdão 2.896/2009 – TCU – Plenário:

“(…)

---

5 Ressalte-se que o contrato de arrendamento existente atualmente apresenta características diversas daquelas apresentadas pelo Decreto 59.832/1966, tendo em vista que hoje ele se aproxima mais da concessão de serviço público e se afasta do mero aluguel de terreno ou instalação.

Deixo de acolher a proposta de firmar entendimento a respeito da natureza de serviço decorrente de arrendamento portuário por entendê-la desnecessária. Primeiro, porque não há indício nos autos de haja alguma divergência nesse tema por parte dos órgãos públicos, existindo menção apenas divergências teóricas na doutrina. Segundo, porque os normativos em vigor são bastante claros a esse respeito. Terceiro, porque é a própria lei dos portos, Lei nº 8.630/1993, que, apesar de se utilizar da denominação 'arrendamento', por motivos unicamente históricos, confere ao contrato de arrendamento regime jurídico típico de concessão/delegação de serviço público.

(...)

Verifica-se que a lei disciplinou um regime jurídico em tudo semelhante ao da concessão de serviço público, e assim o fez por uma singela razão: estava obrigado a fazê-lo porque ainda não havia sido editada a lei que disciplinaria o regime geral de concessões e permissões de serviços públicos.

Afinal, a prestação de qualquer serviço que decorra da exploração da infraestrutura dos portos é, por força de expressa previsão constitucional, atividade titularizada pela União e passível de delegação por meio de concessão, permissão ou autorização, nos termos do art. 21, XII, "f", da Constituição Federal.”

Conclui-se, assim, que a atividade explorada mediante contrato de arrendamento operacional de áreas e instalações portuárias, conforme apresentado na seção 5.2 do presente artigo, é considerada serviço público, consoante estabelece o art. 21, inciso XII, alínea “f”, da CF/1998.

## **6.2 Determinação da remuneração devida à Codesp pelos arrendatários**

Inicialmente, cumpre esclarecer que as receitas da Codesp abrangem as de natureza tarifária e as de natureza patrimonial. As receitas tarifárias são públicas, originárias das Tabelas I – Utilização de Infraestrutura Portuária, II – Utilização da Infraestrutura Terrestre e V – Serviços Gerais. Já as receitas patrimoniais<sup>6</sup> são os valores arrecadados a título de outorga onerosa, originários de contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias. O valor pago por essa outorga, diferentemente de outros setores, geralmente é dividido em três parcelas: uma em função do sítio padrão, que representa o valor não amortizado ou não depreciado de instalações portuárias, normalmente paga à vista ou em parcelas trimestrais; outra parcela fixa mensal em função do m<sup>2</sup> da área arrendada e outra parcela variável mensal em função da carga movimentada. Tendo em vista o objetivo do presente estudo, serão analisadas apenas as receitas patrimoniais da Codesp.

A determinação da remuneração (receita patrimonial) devida pelo arrendatário à autoridade portuária começa a ser feita a partir da modelagem para os estudos de viabilidade visando a avaliação do empreendimento para exploração de serviços públicos (operações portuárias). Esses estudos, até a edição do Decreto 6.620/2008, estavam sob a égide do Decreto 4.391/2002 que, nos termos do art. 5º, indica a obrigatoriedade de realizar a análise

---

<sup>6</sup> As receitas patrimoniais substituíram as antigas tabelas de movimentação e armazenagem de cargas quando, à época, o Porto era o operador portuário.

econômico-financeira, estabelecer o valor mínimo de remuneração do bem a ser arrendado e efetuar a análise da rentabilidade do empreendimento. Ainda, o Decreto 4.391/2002, em seu art. 6º, relaciona os aspectos mínimos que devem ser considerados, em especial, os preços e as tarifas, devidamente justificadas com as respectivas memórias de cálculo, para as cargas a serem movimentada. A Resolução Antaq 55/2002 em vigor, editada depois do Decreto 4.391/2002, dedica capítulo inteiro para tratar da avaliação do empreendimento, nos termos dos art. 7º a 10, enfatizando a necessidade de se explicitar os dados e as premissas utilizadas para a fixação do valor mínimo do arrendamento, não havendo menção sobre os preços e tarifas para as cargas a serem movimentadas. Já o Decreto 6.620/2008, ao tratar do arrendamento operacional, estabelece, em seu art. 29, § 1º, incisos I, II e III, que os estudos compreenderão fatores sobre a viabilidade econômico-financeira, técnica e ambiental, mencionando, em seu art. 5º, que a remuneração dos arrendamentos portuários pautar-se-á pela prática de preços módicos, estabelecidos com os contratantes das operações portuárias.

As informações desses estudos fundamentam as projeções do Fluxo de Caixa (FC), a fim de se obter o Valor Presente Líquido (VPL) que corresponde ao valor mínimo do arrendamento (outorga). A partir do VPL, calcula-se o valor mínimo da outorga relativo à movimentação (parcela variável), já que o valor relativo à remuneração da área (R\$/m<sup>2</sup>) já foi pré-estabelecido nos estudos do laudo imobiliário (ANTAQ, 2007). Assim, o parâmetro de julgamento da licitação é o maior valor de outorga oferecido. Ou seja, todo o aparato licitatório realizado para a Administração selecionar a melhor proposta se resume em a Autoridade Portuária auferir recursos via maior valor de outorga, em regra, denominado como “custo de oportunidade”.

Não houve, nos contratos analisados, a fixação expressa dos preços máximos dos serviços públicos a serem prestados aos usuários pelos arrendatários, ou seja, de tarifas-teto para as cargas a serem movimentada, a fim de que se possa atender ao disposto nos arts. 27, inciso II, e 28, incisos I e II, alínea “b”, da Lei 10.233/2001, do art. 5º do Decreto 6.620/2008, e dos arts. 5º, § 4º, 28, inciso VI, e 29, inciso XVI, da Resolução Antaq 55/2002.

### **6.3 Regulação econômica dos serviços prestados pelos arrendatários**

A Lei 10.233/2001, em vista da natureza dos serviços prestados pelos arrendatários, dispõe, em seu art. 11, que o gerenciamento da infraestrutura e a operação do transporte aquaviário devem assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência. Essa Lei ainda prevê, em seu art. 28, inciso I, que a Antaq, em sua esfera de atuação, adotará as normas e os procedimentos estabelecidos nessa

Lei para as diferentes formas de outorgas, visando que a exploração da infraestrutura e a prestação dos serviços de transportes se exerçam de forma adequada, satisfazendo as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço, e modicidade nas tarifas. O inciso II, alínea “b”, do mesmo artigo reza que o contrato para o exercício da outorga deve definir claramente os limites máximos tarifários e as condições de reajustamento e revisão.

Constata-se, portanto, que o arcabouço legal que rege o setor portuário, citado na seção 5.2 deste trabalho, deixa claro que o arrendamento operacional de áreas e instalações portuárias se assemelha a uma concessão de serviço público e, por esse motivo, deve buscar a satisfação do usuário, a eficiência e a qualidade dos serviços prestados e a aplicação de tarifas condizentes com os custos e que garantam a transferência da arrendatária aos usuários e à autoridade portuária de parte dos ganhos de eficiência percebidos na prestação dos serviços. Cumpre destacar que, nesse arcabouço, não há previsão explícita de liberdade tarifária. Ao contrário, para garantir que os serviços públicos sejam prestados em conformidade com os princípios citados, a Lei 10.233/2001, em seus arts. 20, inciso II, alínea “a”, e 27, inciso II, atribui à Antaq o dever de regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas, bem como promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados.

A Resolução Antaq 55/2002, ao regulamentar a questão, disciplinou, em seu art. 5º, § 4º, que os serviços prestados pelos terminais (entenda-se arrendatários) serão remunerados diretamente pelo tomador, a preços livremente negociados, consistentes com os normalmente praticados. A referida Resolução apenas prevê o estabelecimento de preços máximos que poderão ser cobrados dos usuários pelos serviços básicos no caso de existirem condições que restrinjam a competição no porto (art. 13, inciso VII). Entende-se que a liberdade de negociação deve estar limitada a tarifas-teto, isto é, os preços podem ser estabelecidos livremente desde que situados – consoante os conceitos defendidos por Goldberg (2009) e Ribeiro e Padro (2007) – abaixo das tarifas-teto dos terminais arrendados.

Nas projeções do Fluxo de Caixa (FC) do arrendamento são inseridos, entre outros valores, as projeções dos fluxos de cargas a serem movimentadas ao longo da vida útil do projeto, os investimentos necessários, os custos de movimentação e a receita de

movimentação – a qual é definida considerando os preços praticados em áreas portuárias que possam servir como alternativa à movimentação da carga do projeto (ANTAQ, 2007). Verifica-se, dessa forma, que não há estabelecimento expresso de tarifas associadas ao serviço público prestado pelo arrendatário, apesar de o regime jurídico do contrato de arrendamento ser semelhante à concessão e em que pese não haver comprovação de concorrência no mercado correspondente.

Nesse sentido, constata-se que a regulação tarifária adotada nos seis contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias celebrados pela Codesp analisados no presente trabalho não é aderente aos conceitos de *price-cap* asseverados por Viscusi, Harrington e Vernon (2005), Saintive e Chacur (2006) e Pires e Piccinini (1998), o que beneficia somente a Autoridade Portuária em detrimento dos usuários dos serviços públicos prestados pelos arrendatários, haja vista que o “custo de oportunidade” foi totalmente convertido em oferta econômica e auferido pela Codesp.

Caso esse modelo esteja sendo adotado em outros portos organizados, pode-se inferir que, de forma geral, os preços dos serviços públicos, de acordo com os conceitos apresentados por Perez (2006), estão sendo formados artificialmente e, em última instância, pode estar ocorrendo uma transferência dos recursos dos usuários desses serviços para as autoridades portuárias. Além disso, conforme apresentado pelo TCU (2009b), não há acompanhamento e regulação dos valores cobrados dos usuários pelos arrendatários, seja por parte das autoridades portuárias, seja por parte da Agência Reguladora. Assim, a ausência de estudos que comprovem que cada mercado correspondente não apresenta características de estrutura imperfeita impedem qualquer juízo sobre a consistência dos preços livremente negociados nos terminais arrendados.

#### **6.4 Critérios e procedimentos utilizados para preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamento operacional de áreas e instalações portuárias**

##### **6.4.1 Reajuste**

As cláusulas de reajustes dos contratos de arrendamentos portuários analisados no presente estudo estabelecem que os valores indicados ou citados nos respectivos instrumentos serão reajustados, obedecida a legislação vigente, conforme a variação do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pela aplicação da Equação 2:

$$\text{—} \quad (2)$$

Onde:  $V$  = o valor do reajustamento procurado;  $R$  = o valor contratual da remuneração do arrendamento a ser reajustado;  $lo$  = o índice inicial; e  $l$  = o índice relativo ao mês de reajuste.

Sobre a periodicidade em que esses reajustes serão feitos, os contratos preveem que essa deve ser igual a mínima definida na legislação. Conclui-se, portanto, que os critérios relativos aos reajustes para preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamentos operacionais são aderentes aos conceitos apresentados na literatura consultada.

#### **6.4.2 Revisão**

Os contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias, conforme apresentado no Quadro 2, são de longo prazo e, em geral, com previsão da possibilidade de prorrogação.

A Resolução Antaq 55/2002 estabelece, em seu art. 13, inciso IX, que o edital de licitação conterá disposições sobre os critérios de revisão e, quando for o caso, dos preços máximos cobrados dos usuários. Ainda determina, em seu art. 28, inciso VI, que constituem cláusulas essenciais do contrato de arrendamento as relativas às regras para revisão dos preços máximos dos serviços básicos, quando estipulados. Entende-se que as revisões dos preços máximos são de caráter extraordinário e devem estar associadas aos eventos que venham a ocorrer durante a execução contratual, conforme a alocação de riscos estabelecida no contrato.

O parágrafo único do art. 28 da referida Resolução também prevê que o contrato conterá disposição prevendo a reunião das partes, a intervalos de cinco anos, para examinar a eventual ocorrência de externalidades que tenham afetado, de forma permanente e substancial, a operação da arrendatária e, nesta hipótese, renegociar o ajuste de sorte a, conforme o caso, estabelecer condições de viabilidade econômica para exploração das áreas e instalações arrendadas, ou promover a distribuição equitativa dos benefícios resultantes entre a arrendatária, a Autoridade Portuária e os usuários, vedada a ampliação do período de vigência. Neste caso, trata-se de revisões ordinárias quinquenais.

Cumprir registrar que o Ministério da Fazenda (2002) estabeleceu, por meio da Portaria 118/2002, algumas diretrizes para a realização das revisões ordinárias (art. 3º) e extraordinárias (art. 4º) dos serviços públicos regulados pela Antaq. De acordo com essa portaria, as revisões deverão estabelecer a receita necessária para cobrir os custos operacionais eficientes e remunerar o capital prudentemente investido e incorporar parcela das receitas oriundas de outras fontes para fins de modicidade tarifária. Além disso, em seu art. 3º, consta que as revisões ordinárias deverão estar previstas nos contratos, e, no art. 4º, que as



revisões extraordinárias deverão identificar onexo causal responsável pelo desequilíbrio econômico e financeiro nos contratos, o que requer uma alocação eficiente entre os riscos.

Nesse contexto, a partir da análise dos seis contratos da Codesp listados no Quadro 2, verificou-se que somente os contratos DP-DC 02/2009 e DP-DC 01/2010 apresentam previsão de revisões ordinárias quinquenais, nos termos das Cláusulas Quadragésima Sexta de ambos os contratos, para reequilíbrio dos arrendamentos.

Por sua vez, o Contrato DP 24/2001 prevê revisões ordinárias apenas das Movimentações Mínimas Contratuais (MMCs), nos seguintes termos: a) as MMCs serão quinquenalmente revistas de forma que após cada período de 5 anos, as MMCs propostas serão substituídas pelos totais efetivamente movimentados ano a ano, desde que seus valores superem aos das MMCs propostas; e b) as MMCs propostas para os anos subsequentes serão substituídas pela menor movimentação realizada neste último quinquênio, desde que este valor supere as MMCs propostas ano a ano. Assim, o contrato dispõe que, ao final de cada período de 5 anos, a remuneração mensal do arrendamento será recalculada de forma a incorporar essas alterações.

Os demais contratos analisados, celebrados antes da criação da Agência, não apresentam disposições sobre revisões ordinárias.

No que se refere às revisões extraordinárias, constatou-se que, em todos os ajustes analisados, há disposições informando que a ocorrência superveniente de eventos resultantes de força maior, caso fortuito, fato do príncipe, fato da Administração ou interferências imprevistas, devidamente justificados e comprovados pela arrendatária, coadunando-se com os eventos apresentados no Quadro 1, que retardem ou impeçam a execução parcial ou total do ajuste, exonera a arrendatária pelo atraso no cumprimento dos cronogramas físicos de execução das obras ou serviços, assim como pelo descumprimento das obrigações do Contrato, desde que tais fatos sejam demonstradamente comprovados. Contudo, apenas os contratos celebrados antes da criação da Antaq estabelecem que, na ocorrência dos mencionados eventos supervenientes, as partes acordarão se haverá lugar a reposição do equilíbrio econômico e financeiro do contrato de arrendamento, nos termos previstos no respectivo contrato, ou, caso a impossibilidade se torne definitiva ou se revele excessivamente onerosa às partes, proceder-se-á a rescisão contratual.

Cabe registrar, a respeito da ocorrência desses eventos supervenientes, que atualmente existem formas de o arrendatário, a suas expensas, contratar seguros no mercado para cobrir o impacto negativo gerado sobre a execução contratual, de maneira que nem

sempre haverá necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse escopo, uma alocação adequada dos riscos inerentes aos contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias passa a ser importante, pois a Autoridade Portuária não deve ser a responsável por gerenciar todos os riscos envolvidos no empreendimento.

Verifica-se, no entanto, que não estão claros, em todos os seis contratos analisados, quais são os critérios e os procedimentos a serem adotados nas revisões para preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos ajustes. Assim, as autoridades portuárias podem criar suas próprias metodologias para proceder às revisões ou repactuar contratos que sofreram alterações, o que pode resultar em métodos pouco robustos frente à complexidade da matéria.

Dos seis contratos analisados no presente trabalho, quatro foram objeto de alterações contratuais, as quais afetaram o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos ajustes. O Quadro 3 apresenta as alterações contratuais realizadas em cada um desses contratos e o posicionamento da Antaq sobre a respectiva modificação.

**Quadro 3** – Alterações contratuais que causaram desequilíbrio econômico-financeiro.

<b>Contrato</b>	<b>Tipo de alteração contratual promovida pelo(s) termo(s) aditivo(s)</b>	<b>Posicionamento da Antaq</b>
PRES 69/1997	Ampliação da área arrendada em conjunto com a destinada à expansão, correspondente a 484.000m <sup>2</sup> , em área adicional de 112.715,24m <sup>2</sup> .	Resolução Antaq 1.568/2009 determina à Codesp que repactue o contrato de modo a assegurar a preservação do seu equilíbrio econômico-financeiro.
PRES 19/1998	Ampliação da área arrendada, correspondente a 22.000m <sup>2</sup> , em área adicional de 8.864m <sup>2</sup> . Prorrogação do prazo inicial do contato por 15 anos.	Resolução Antaq 942/2007 aprova a prorrogação do Contato.
PRES 31/1998	Ampliação da área arrendada, de 4.000m <sup>2</sup> , para 9.298,81m <sup>2</sup> , e, posteriormente, para 15.902,51m <sup>2</sup> .	Resoluções Antaq 1.075/2008, 1.076/2008 e 1.813/2010 declaram a nulidade dos termos aditivos e determinam à Codesp a reintegração das áreas adensadas.
DP 24/2001	Incorporação de áreas objeto dos Contratos de Arrendamentos n.º 17, 18 e 19, todos de 2001. Alteração da carga movimentada de grânéis líquidos para carga geral, conteneirizada ou não. Ampliação da área arrendada <sup>1</sup> , correspondente a 150.000m <sup>2</sup> , em áreas adicionais de 142.000m <sup>2</sup> , 21.525m <sup>2</sup> e 28.495m <sup>2</sup> .	Resolução 1.427/2009 determina à Codesp que adote todos os procedimentos necessários com vistas a assegurar a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e que, para isso, considere como referência a metodologia utilizada pela Antaq para apuração de valores de arrendamento, em conformidade com a Nota Técnica 17 – da Gerência de Portos Públicos da Antaq, de 12/07/2007.

Nota: 1. Nesta área já está considerada a incorporação das áreas objeto dos contratos de arrendamento n.º 17, 18 e 19, todos de 2001.

Verifica-se do Quadro 3 que os principais fatores de desequilíbrio dos contratos de arrendamentos analisados foram as incorporações de áreas para expansão do arrendamento

existente e a mudança do tipo da carga movimentada. Além disso, constam das Resoluções Antaq 1.568/2009 e 1.427/2009 determinação à Autoridade Portuária para repactuar, de modo a assegurar a preservação dos respectivos equilíbrios econômico-financeiros.

As alterações contratuais decorrentes de ampliação de áreas, por exemplo, provocam mudanças na relação de investimentos necessários e operações de movimentação que precisam ser balanceadas, o que requer estudo fundamentado em premissas consistentes. Estes casos são tratados no âmbito de revisões extraordinárias, sendo importante a elaboração de estudos adequados sobre as competições intra e interportos, a elaboração de fluxo de caixa, o estabelecimento de taxa de desconto, entre outras variáveis, como ocorre no caso da licitação de um novo arrendamento, para se estabelecerem os valores a serem pagos à Autoridade Portuária pela Arrendatária e para definir, em casos de mercados de estrutura imperfeita, os preços máximos dos serviços a serem cobrados dos usuários.

Em relação às revisões ordinárias quinquenais, os contratos mencionados no Quadro 2 não estabelecem indicadores de desempenho associados aos serviços prestados pelos arrendatários, tampouco percentual equivalente a um fator X de produtividade, consoante os preceitos de Pires e Piccinini (1993), Villela e Marciel (1999) e Saintive e Chacur (2006), no sentido de incentivar a redução dos custos operacionais do arrendatário ou aplicar penalidades no caso de a arrendatária não prestar o serviço de maneira adequada. Com efeito, infere-se que, na prática, firmado o ajuste, todo o ganho excedente é apropriado exclusivamente pelo arrendatário, sem qualquer repasse às autoridades portuárias, detentoras do bem público, ou aos usuários.

Entende-se, portanto, que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato depende da manutenção, pelo poder público, das condições originais da proposta. Sempre que estas forem rompidas, deve ser feito o reequilíbrio do ajuste, por meio das revisões extraordinárias. Além disso, os contratos de arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias também devem ser revistos periodicamente com vistas a adequar os parâmetros técnico-operacionais a novas realidades, de modo a garantir a prestação do serviço adequado, bem como uma remuneração justa para a arrendatária e a transferência de ganhos de produtividade para os usuários e para a autoridade portuária, incentivando a eficiência do setor.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do objetivo proposto no presente artigo e considerando que o processo de reajuste e de revisão é um tema relativamente novo em termos de regulação econômica, não

tendo sido objeto de regulamentação por parte do Órgão Regulador no que se refere aos procedimentos e métodos a serem adotados para assegurar a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamento operacionais de áreas e instalações portuárias, este estudo buscou trazer o tema para o centro do debate, tendo em vista as implicações para as empresas arrendatárias e, sobretudo, para os usuários de serviços públicos.

Conclui-se, das seções 4.2 e 6.1 do presente trabalho, que o contrato de arrendamento operacional de áreas e instalações portuárias disciplinado pela Lei 8.630/1993 em tudo se assemelha ao da concessão de serviços públicos. Observa-se que a atividade explorada mediante contrato de arrendamento operacional é um serviço público, consoante se depreende do art. 22, inciso XXII, alínea “f”, da CF/1988 c/c art. 1º, § 2º, e 4º, § 6º, da Lei 8.630/1993, e, por esse motivo, deve ser submetida ao cumprimento de padrões de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço, conforto, pontualidade e modicidade nas tarifas, nos termos do art. 6º da Lei 8.987/1995 c/c os arts. 20, inciso II, alínea “a”, e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001. Para que isso seja possível, tendo em vista que o setor portuário pode apresentar estrutura de mercado imperfeito e haja vista a ausência de estudos que comprovem a concorrência na respectiva área de influência do porto, é necessário que haja acompanhamento e regulação sobre a eficiência do arrendatário na prestação do serviço público (com mensuração de indicadores de desempenho, da qualidade do serviço prestado, da satisfação dos usuários, etc.), bem como dos preços cobrados dos usuários pelos arrendatários, dos critérios de reajustes e revisões tarifárias e do compartilhamento com os usuários e com a autoridade portuária de ganhos de eficiência na prestação do serviço.

O modelo de arrendamento operacional atualmente adotado para o setor portuário, todavia, consoante se extrai da seção 6 do presente artigo, não prevê o estabelecimento expresso de tarifas máximas associadas ao serviço prestado pelo arrendatário, sendo essas livremente negociadas. Conforme pôde se constatar na seção 6.2 do presente trabalho, o Fluxo de Caixa proveniente dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) não é elaborado de forma a oferecer um valor da tarifa-teto dos serviços a serem prestados pelos arrendatários. Ao contrário, o Fluxo de Caixa é elaborado de forma a estabelecer um piso do valor da outorga.

Diante dessa situação, em que não há o estabelecimento de tarifa, o que se verifica na prática é apenas os reajustes e as revisões dos valores pagos à autoridade portuária pelo

arrendatário a título da outorga onerosa. Verificou-se que os reajustes desses valores são aderentes aos conceitos apresentados na literatura consultada. As revisões, por sua vez, estão sendo realizadas pelas autoridades portuárias sem critérios e procedimentos mínimos para tanto, conforme se concluiu na seção 6.4 do presente artigo.

Sobre as revisões ordinárias, verificou-se que dos seis contratos da Codesp listados no Quadro 2, somente os contratos DP-DC 02/2009 e DP-DC 01/2010 apresentam previsão de revisões ordinárias quinquenais para reequilíbrio dos arrendamentos. O Contrato DP 24/2001 prevê revisões ordinárias apenas das MMCs. Os demais contratos analisados, celebrados antes da criação da Agência, não apresentam disposições sobre esse tipo de revisões. Constatou-se, ainda em relação às revisões ordinárias quinquenais, que os contratos analisados não estabelecem indicadores de desempenho associados aos serviços prestados pelos arrendatários, tampouco percentual equivalente a um fator X de produtividade, no sentido de incentivar a redução dos custos operacionais do arrendatário ou aplicar penalidades no caso de a arrendatária não prestar o serviço de maneira adequada. Com efeito, infere-se que, na prática, firmado o ajuste, todo o ganho excedente é apropriado exclusivamente pelo arrendatário, sem qualquer repasse às autoridades portuárias, detentoras do bem público, ou aos usuários.

No que se refere às revisões extraordinárias, observou-se que, em todos os ajustes analisados, há disposições informando que a ocorrência superveniente de eventos resultantes das áleas extraordinárias, devidamente justificados e comprovados pela arrendatária, que retardem ou impeçam a execução parcial ou total do ajuste, exonera a arrendatária pelo atraso no cumprimento dos cronogramas físicos de execução das obras ou serviços, assim como pelo descumprimento das obrigações do Contrato, desde que tais fatos sejam demonstradamente comprovados. Contudo, apenas os contratos celebrados antes da criação da Antaq estabelecem que, na ocorrência dos mencionados eventos supervenientes, as partes acordarão se haverá lugar a reposição do equilíbrio econômico e financeiro do contrato de arrendamento, nos termos previstos no respectivo contrato, ou, caso a impossibilidade se torne definitiva ou se revele excessivamente onerosa às partes, proceder-se-á à rescisão contratual.

Ressalte-se, ainda, que dos seis contratos analisados no presente trabalho, quatro foram objeto de alterações contratuais, as quais afetaram o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos ajustes. Os principais fatores de desequilíbrio dos contratos de arrendamentos analisados foram as incorporações de áreas para expansão do arrendamento existente e a mudança do tipo da carga movimentada. Estes casos são tratados no âmbito de revisões

extraordinárias. Nesse sentido, considerou-se importante a elaboração de estudos adequados sobre as competições intra e interportos, a elaboração de fluxo de caixa, o estabelecimento de taxa de desconto, entre outras variáveis, como ocorre no caso da licitação de um novo arrendamento, para se estabelecerem os valores a serem pagos à Autoridade Portuária pela Arrendatária e para definir, em casos de mercados de estrutura imperfeita, os preços máximos dos serviços a serem cobrados dos usuários.

Nesse contexto, conclui-se que, a falta de fixação de tarifa-teto pelos fluxos de caixa provenientes do EVTE, aliado à ausência de estudos que comprovem a concorrência no mercado, pode fazer com que possíveis desequilíbrios existentes, por exemplo, tenham seus valores transferidos para o custo das mercadorias importadas e exportadas. O efeito desse repasse é a redução da competitividade dos produtos nacionais no exterior e a elevação dos custos de produtos estrangeiros no mercado interno. Dessa forma, sugere-se que os fluxos de caixa provenientes do EVTE dos arrendamentos operacionais de áreas e instalações portuárias sejam elaborados de forma a estabelecer tarifa-teto dos serviços a serem prestados nos portos pelos arrendatários, nos moldes do modelo *price-cap*, ainda que haja a comprovação de concorrência e de eficiência em cada mercado correspondente, na medida em que a legislação que rege o setor não prevê liberdade tarifária desses serviços públicos.

Ressalte-se, ainda, que a adoção do modelo *price-cap* como proposto por Pires e Piccinini (1993), Villela e Marciel (1999) e Saintive e Chacur (2006), requer comprometimento político do Governo Federal como um todo e engajamento da agência reguladora na discussão do tema. Assim, não se devem desprezar as dificuldades inerentes a tal mudança.

Por fim, recomenda-se, em futuros trabalhos acadêmicos, estudar a aplicação do modelo *price-cap* às tarifas portuárias decorrentes da aplicação das Tabelas I – Utilização de Infraestrutura Portuária, II – Utilização da Infraestrutura Terrestre e V – Serviços Gerais. Recomenda-se, também, realizar estudos mais aprofundados da concorrência e da eficiência nos mercados correspondentes, de forma a subsidiar, se for o caso, uma futura liberdade tarifária dos serviços prestados pelos contratos de arrendamento operacional de áreas e instalações portuárias.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, A. C. C. do. **Concessão de Serviço Público**. SP: Malheiros, 2002.

ANTAQ. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIARIOS. Resolução Antaq 55/2002. **Dispõe sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias destinadas à movimentação e armazenagem de cargas e ao embarque e desembarque de passageiros**, 2002.

\_\_\_\_\_. Nota Técnica GPP 017/2007. **Dispõe sobre modelagem para estudos de viabilidade de projetos de arrendamentos**, 2007.

\_\_\_\_\_. Resolução Antaq 1.075/2008. **Declara a nulidade do termo de aditamento ao contrato pres/031.98, celebrado entre a T-Grão Cargo Terminal de Granéis S/A. e a Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp**, 2008a.

\_\_\_\_\_. Resolução Antaq 1.076/2008. **Declara a nulidade do termo de aditamento ao contrato PRES/031.98, celebrado entre a T-Grão Cargo Terminal de Granéis S/A. e a Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp**, 2008b.

\_\_\_\_\_. Resolução Antaq 1.427/2009. **Faz determinações à Companhia Docas do Estado de São Paulo-Codesp**, 2009a.

\_\_\_\_\_. Resolução Antaq 1.568/2009. **Convalida termo aditivo ao contrato PRES 69/97, de 28/11/1997, para ampliação de área arrendada pela Codesp à empresa Santos Brasil S/A**, 2009b.

\_\_\_\_\_. Resolução Antaq 1.813/2010. **Declara nulo o 2º aditivo ao contrato de arrendamento PRES 31/98, avençado entre a Codesp e a empresa T-Grão Terminal de Granéis S.A., por estar eivado de nulidade**, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 30 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8630.htm>>. Acesso em: 30 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993b. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm) Acesso em: 10/11/2008.

\_\_\_\_\_. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm) Acesso em: 10/11/2008.

\_\_\_\_\_. Lei 10.233 de 5 de junho de 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.

Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS_2001/L10233.htm) Acesso em: 15 nov. 2008.

**CONTRATO DE ARRENDAMENTO PRES 69/1997. Contrato de arrendamento operacional para movimentação e armazenagem de contêineres, 1997.**

\_\_\_\_ PRES 19/1998. **Contrato de arrendamento operacional para movimentação e armazenagem de produtos de origem florestal e similares, 1998.**

\_\_\_\_ PRES 31/1998. **Contrato de arrendamento operacional para movimentação e armazenagem de granéis sólidos de origem vegetal, 1998.**

\_\_\_\_ DP 24/2001. **Contrato de arrendamento operacional para movimentação e armazenagem de granéis líquidos, 2001.**

\_\_\_\_ DP-DC 02/2009. **Contrato de arrendamento operacional para movimentação e armazenagem de veículos, 2009.**

\_\_\_\_ DP-DC 01/2010. **Contrato de arrendamento operacional para movimentação e armazenagem de granéis sólidos de origem vegetal, 2010.**

COUTINHO, M. A. Revisão tarifária periódica dos contratos de concessão de serviço de distribuição de energia elétrica: a questão do equilíbrio econômico financeiro. In: **Regulação de serviços públicos e controle externo**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, tererização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2009.

FERNANDES, E. dos S. L. **Mecanismos de regulação tarifária na indústria de gás natural: o caso do gasoduto Brasil-Bolívia**. (tese de doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.

GARCIA, L. L.; SILVA, J. A. B.; MARTINS, F. G. D. **A atual regulação econômica e sua relação com a dinâmica concorrencial dos terminais portuários marítimos no Brasil**. XVI Panam, julho de 2010 – Lisboa, Portugal.

GOLDBERG, D. J. K. **Regulação do setor portuário no Brasil: Análise do novo modelo de concessão de portos organizados**. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LOBO, C. A. da S. Os terminais portuários privativos na Lei n.º 8.630/93. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, n. 220, p. 19-34, abr./jun. 2000.

MARQUES, R. C. **Regulação de Serviços Públicos**. Lisboa: Edições Sílabo, 2005.

MARQUES NETO, F. de A. Breves considerações sobre o equilíbrio econômico financeiros na concessões. **Revista de Direito Administrativo**, n.º 227, jan a mar de 2002, p. 105-109.

MARQUES NETO, F. de A.; LEITE, F. B. Peculiaridades do Contrato de Arrendamento. **Revista de Direito Administrativo**, n. 231, jan./abr. 2003, p. 269-295.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 32 Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MDIC. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet - ALICE-Web. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em: 2 dez. 2010.

Ministério da Fazenda. Portaria 118, de 17 de maio de 2002.



PEREZ, M. A. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PIRES, J. C. L.; PICCINI, M. S. **Mecanismos de regulação tarifária: a experiência internacional e o caso brasileiro**. (Texto para discussão n. 64). Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

POSSAS, M.; PONDÉ, J.; FAGUNDES, J.. Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. In: **Perspectivas de reorganização**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia de pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2004.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. **Comentário à Lei de PPP – Parceria Público Privada: Fundamentos Econômicos-Jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SAINTIVE, M. B.; CHACUR, R. S. **A regulação tarifária e o comportamento dos preços administrados**. SEAE/MF, Documento de Trabalho n. 33, Maio de 2006.

SANTOS, J. A. A. **Contratos de concessão de serviços públicos: equilíbrio econômico-financeiro**. Curitiba: Juruá, 2004.

SCHIRATO, V. R. A experiência e as perspectivas da regulação do setor portuário no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p-171-190, jul./set. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão TCU n.º 1.904, 2009a - Plenário.

\_\_\_\_\_. Acórdão TCU n.º 2.896, 2009b - Plenário.

TCU-SEFID/FGV. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE DESESTATIZAÇÃO/ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório sobre Fiscalização da Regulação Econômico-Financeira: Setor Portuário, Produto 3 – Desenvolvimento de Métodos e Técnicas, Projeto “Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União – Aperfeiçoamentos do Controle Extremo da Regulação”. Brasília: TCU, Sefid, 2008. *In press*.

VASCONCELOS, A. S. de O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias federais no Brasil. In: **Regulação de serviços públicos e controle externo**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008.

\_\_\_\_\_. **Aspectos da Revisão Tarifária e do Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos de Concessão**. Apresentação realizada no Tribunal de Contas da União em 24 de nov. de 2010. *In press*.

VILLELA, A. V.; MACIEL, C. S. **A Regulação do Setor de Infra-Estrutura Econômica: uma comparação internacional**. (Texto para discussão n.º 684). Brasília: IPEA, 1999.

VISCUSI, W. K.; HARRINGTON, J. E.; VERNON, J. M. **Economics of Regulation and Antitrust**. Cambridge: The MIT Press, 2005.

WALD, A. Concessão de serviço público – poder de polícia – equação econômico-financeira. Parecer. In: **Revista de Direito Administrativo – RDA**, n.º 228, 2001, p. 290-310.