



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

**LUCIANO HENRIQUE DA SILVA OLIVEIRA**

**REQUISITOS DE LEGITIMIDADE PARA A EXPLORAÇÃO DOS  
TERMINAIS PORTUÁRIOS PRIVATIVOS DE USO MISTO NO  
BRASIL**

Brasília – DF  
2011

LUCIANO HENRIQUE DA SILVA OLIVEIRA

REQUISITOS DE LEGITIMIDADE PARA A EXPLORAÇÃO DOS  
TERMINAIS PORTUÁRIOS PRIVATIVOS DE USO MISTO NO  
BRASIL

Artigo científico apresentado à Comissão de Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo – PGCE do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo, área regulação.

Orientador: Carlos Jacques Vieira Gomes

Brasília – DF  
2011

## DEDICATÓRIA

À minha querida esposa Keila, que me apoia em todos os meus projetos, sempre com imenso amor, carinho e compreensão.

# REQUISITOS DE LEGITIMIDADE PARA A EXPLORAÇÃO DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS PRIVATIVOS DE USO MISTO NO BRASIL

LUCIANO HENRIQUE DA SILVA OLIVEIRA

## RESUMO

A utilização de terminais portuários privativos de uso misto no Brasil para movimentação predominante de cargas de terceiros estaria gerando concorrência assimétrica com os terminais portuários de uso público e causando desequilíbrio econômico-financeiro e perda de competitividade, uma vez que os primeiros operam sob condições legais mais flexíveis. A ausência de regulamentação específica quanto às operações nesses terminais estaria permitindo a ocorrência de abusos. Seria preciso estabelecer os requisitos de legitimidade para a exploração dos terminais portuários privativos de uso misto, inclusive com propostas de atualização à legislação existente, a fim de cumprir a essência da Lei de Portos e eliminar a concorrência assimétrica entre os diversos tipos de terminais portuários.

Palavras-chave: Terminais portuários de uso misto. Cargas de terceiros. Concorrência assimétrica. Lei de Portos.

## ABSTRACT

The use of private mixed-use port terminals in Brazil for predominant operation with each other's loads would have caused unequal competition with public use port terminals and brought economic and financial unbalance and loss of competitiveness, because the first kind of terminal operates under more flexible legal conditions. The lack of specific regulation about operation in these terminals would have allowed the occurrence of abuses. It would be necessary to define the legal requirements for the exploration of the private mixed-use port terminals and propose updates to the current legal acts, in order to fulfill the spirit of Brazilian ports statute and eliminate the unequal competition between the several kinds of port terminals.

Key words: Mixed-use port terminals. Each other's loads. Unequal competition. Brazilian ports statute.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	2
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	3
2.1. Conceito de Legitimidade .....	3
2.2. Legislação da Exploração de Terminais Portuários no Brasil.....	4
2.3. Espécies de Terminais Portuários no Brasil e Definições Normativas .....	7
3. EXPLORAÇÃO DE TERMINAIS PORTUÁRIOS PRIVATIVOS DE USO MISTO NO BRASIL.....	11
3.1. Problemas Ocorridos na Exploração dos Terminais Portuários Privativos de Uso Misto .....	11
3.2. Importância de uma Legislação Definidora dos Requisitos de Legitimidade para a Exploração dos Terminais Portuários Privativos de Uso Misto.....	13
3.3. Interpretação e Integração da Legislação em Vigor.....	15
3.4. Análise de Casos Concretos .....	19
3.5. Requisitos de Legitimidade para a Exploração dos Terminais Portuários Privativos de Uso Misto no Brasil.....	24
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	25
REFERÊNCIAS .....	27

## 1. INTRODUÇÃO

A exploração de terminais portuários no Brasil é regida atualmente por uma miríade de normas constitucionais, legais e infralegais, havendo normas gerais e especiais, cujo campo de aplicação nem sempre está definido de forma clara. Além disso, existem atualmente diversas interpretações das disposições legais e regulamentares, sem que se tenha chegado, muitas vezes, a um consenso sobre o real alcance de cada dispositivo.

Essa realidade dificulta sobremaneira a fiscalização do setor portuário pelos órgãos e entidades públicas do Poder Executivo, pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), este na sua atividade de controle externo da regulação.

No caso dos terminais privativos de uso misto (uma das espécies de terminais portuários, como veremos), o problema é particularmente grave, pois ante a falta de consenso quanto aos requisitos que devem ser atendidos para sua exploração, estaria havendo abusos por parte dos particulares que desenvolvem suas atividades nesse setor, segundo indicam várias fiscalizações realizadas pelo Poder Público.

Nesse caso, a discussão gira em torno da exigência normativa de que os terminais privativos de uso misto movimentem predominantemente carga própria, uma vez que muitas empresas que exploram esse tipo de instalação o fazem por meio da movimentação majoritária de cargas de terceiros. Por sua vez, essa realidade tem gerado insatisfação nos titulares dos terminais de uso público, que estariam sofrendo uma concorrência desleal por parte daqueles.

Desse modo, a fim de garantir a harmonia da atividade portuária e a igualdade na concorrência entre os diversos atores desse setor, é fundamental definir quais são os requisitos de legitimidade que o ordenamento jurídico impõe àqueles que desejam explorar economicamente os terminais portuários privativos de uso misto em nosso país.

O objetivo deste trabalho é definir os requisitos de legitimidade para a exploração dos terminais portuários privativos de uso misto no Brasil. Para isso, utilizamos metodologia baseada em pesquisa bibliográfica e empírica do tipo documental, como a análise de casos concretos de exploração de terminais portuários privativos de uso misto, constantes do processo do TCU TC-015.916/2009-0 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009).

A pesquisa bibliográfica deixou clara algumas posições doutrinárias sobre as atividades portuárias e as definições legais adotadas para o setor.

A análise documental recaiu sobre as autorizações concedidas aos terminais de uso misto das seguintes empresas: Portonave S.A. – Terminais Portuários de Navegantes (Navegantes/SC) (processo administrativo n.º 50000.006540/1999-24); Itapoá Terminais Portuários S.A. (Itapoá/SC) (processo administrativo n.º 50300.001110/2004); e Embraport – Empresa Brasileira de Terminais Portuárias S.A (Santos/SP) (processo administrativo n.º 50000.014484/2000). O estudo das atividades desses terminais revelou certos problemas jurídicos e econômicos, os quais, se comprovados, poderiam comprometer o adequado desenvolvimento da atividade portuária e gerar concorrência assimétrica entre os diversos tipos de terminais.

Vale citar que o atual estado da produção teórica sobre o setor portuário é incipiente, limitando-se a poucos artigos em revistas especializadas (JUSTEN FILHO, 2006; LOBO, 2000; SUNDFELD e CÂMARA, 2008), conhecimento que ainda carece de melhor sistematização. Aliás, como afirma Justen Filho (2006, 77-78):

Um dos temas centrais da Lei n.º 8.630/1993 reside na atribuição a particulares da faculdade (ou, mesmo, do dever) de promover operações portuárias. Embora a Lei de Portos já esteja em vigor há um período razoável de tempo, sua disciplina foi objeto de exame esporádico da doutrina. A relevância do tema, no entanto, desperta atenção muito intensa. O exame da questão exige o reconhecimento das peculiaridades do porto como instituição econômica, que se traduzem num regime jurídico diferenciado.

Nesse sentido, buscaremos propor uma forma de interpretação dos atos normativos que regem a exploração dos terminais portuários privativos de uso misto no Brasil, de modo que sejam cumpridas as normas e os princípios do nosso ordenamento jurídico e atendido o interesse público. Após esta breve introdução (capítulo 1), examinaremos o conceito de legitimidade e as regras constitucionais, legais e infralegais que regem o tema (capítulo 2). Analisaremos ainda os problemas concretos que vêm ocorrendo na exploração de terminais privativos de uso misto e a importância de uma legislação definidora dos requisitos de legitimidade para a exploração dos terminais portuários privativos de uso misto no Brasil, para, em seguida, apresentarmos, à luz da legislação vigente, quais são esses requisitos (capítulo 3). Ao final, faremos uma breve conclusão, com um resumo de tudo que foi tratado no artigo (capítulo 4).

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Conceito de Legitimidade**

Sob o enfoque jurídico, a legitimidade pode ser vista como uma ampliação da legalidade. Em outras palavras, ela não representa apenas o atendimento à lei, mas o respeito

a todo o Direito. Assim, será legítima uma atividade que não contrarie o ordenamento jurídico em sua integralidade, que respeite as prescrições constitucionais, legais e infralegais, bem como os princípios jurídicos a ela aplicáveis. Nas palavras de Meirelles (2007, 88):

Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública.

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais.

Além disso, a aplicação da legislação aos casos concretos deve observar o princípio administrativo da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, uma vez que as atividades do Estado têm por pressuposto a busca do interesse geral, de toda a coletividade. Conforme ensina Mello (2007, 93): “O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência”.

## **2.2. Legislação da Exploração de Terminais Portuários no Brasil**

A legislação que rege a exploração de terminais portuários no Brasil é dispersa e carece de sistematização. Existem hoje inúmeras regras constitucionais, legais e infralegais aplicáveis ao tema, cuja integração e harmonização nem sempre é feita de forma pacífica. A atuação normativa do Poder Público, por meio de atos infralegais, seria fundamental para clarear o alcance e a finalidade das leis, tendo em vista o atendimento ao interesse público. Nesse sentido, destacam Sundfeld e Câmara (2008, 60-61):

O setor de infra-estrutura passou por um longo e acentuado processo de mudança a partir da década de noventa. (...)

O primeiro setor a experimentar uma alteração legislativa, durante esse período, foi justamente o de portos. A Lei n.º 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei de Portos), foi editada com o declarado propósito de modernizar a exploração dos portos no País, empregando, como principal ferramenta, a maior abertura do setor à iniciativa privada.

Possivelmente, em virtude deste pioneirismo, a legislação portuária não apresenta como virtudes a clareza, o rigor ou a sistematicidade. O regime jurídico determinado na lei em si é muito vago, traz poucas definições, demandando ampla atuação regulatória da Administração Pública.

Nos termos da legislação constitucional, (BRASIL, 1988, art. 21, XII, “f”), compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres. É ainda de competência desse ente da Federação legislar



privativamente sobre o regime de portos (BRASIL, 1988, art. 22, X). Desse modo, a exploração de portos pode ser vista como um serviço público de competência privativa da União, a qual pode: realizá-lo diretamente, por meio de seus órgãos; atribuí-lo a entidades da sua Administração indireta; ou, ainda, delegá-lo a terceiros, por meio dos mecanismos de autorização, concessão ou permissão.

Segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 175), incumbe ao Poder Público, na forma da lei, a prestação de serviços públicos, a qual será feita diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, neste caso, sempre através de licitação. A prestação direta é aquela feita pelo Poder Público, seja por meio de órgão da Administração direta, seja por outorga a entidade da Administração indireta. Já a prestação indireta é a realizada por particulares, que celebram contrato de permissão ou concessão de serviço público com o Estado.

Reza a Constituição Federal (art. 175, parágrafo único) que a lei que dispuser sobre a prestação de serviços públicos deve estabelecer o regime das empresas concessionárias e permissionárias, o caráter especial do contrato e da sua prorrogação, as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado.

Com base na previsão constitucional, foi editada a Lei n.º 8.987/1995 (BRASIL, 1995) que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. O diploma consubstancia a Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos. Não obstante, no que se refere ao regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias no país, vigora atualmente a Lei n.º 8.630/1993, a denominada Lei de Portos (BRASIL, 1993a), que regula especificamente o tema.

Assim, em matéria de exploração de terminais portuários em nosso país, deve-se aplicar a citada Lei de Portos, que é norma especial em relação à Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, servindo esta de diploma subsidiário ao tema, o mesmo valendo para a Lei n.º 8.666/1993, a chamada Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 1993b), que é norma subsidiária no que se refere ao procedimento licitatório para a delegação da exploração de portos. Vale lembrar ainda que, segundo o Decreto-Lei n.º 4.657/1942, a chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 1942, art. 2.º, § 2.º), a lei nova que estabeleça disposições gerais ou especiais, a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

Regulamentando a Lei de Portos, o Presidente da República editou o Decreto n.º 6.620/2008 (BRASIL, 2008), que dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR), disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas.

Anteriormente, já havia sido publicado pelo chefe do Poder Executivo federal o Decreto n.º 4.391/2002 (BRASIL, 2002), que dispõe sobre o arrendamento de áreas e instalações portuárias de que trata a Lei de Portos, cria o Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias, estabelece a competência para a realização dos certames licitatórios e a celebração dos contratos de arrendamento respectivos no âmbito do porto organizado. Contudo, nos termos do novo regulamento (BRASIL, 2008, art. 52), o decreto de 2002 deixou de ser aplicado aos portos e terminais portuários marítimos de competência da SEP/PR, que passaram a seguir as regras do ato presidencial mais recente, de 2008.

É importante destacar que, em 2001, foi criada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), por meio da edição da Lei n.º 10.233/2001 (BRASIL, 2001), a qual inseriu dentro da esfera de atuação da nova agência reguladora os portos organizados e os terminais portuários privativos (BRASIL, 2001, art. 23, II e III). Essa norma legal atribuiu à Antaq competência normativa para, em sua esfera de atuação, elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores (BRASIL, 2001, art. 27, IV).

Com base na previsão legal, a agência editou, primeiramente, a Resolução Antaq n.º 517/2005 (ANTAQ, 2005) que aprovava a norma para outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de terminal portuário de uso privativo, uma das espécies de terminal portuário previsto na Lei de Portos. Atualmente, está em vigor a Resolução Antaq n.º 1.660/2010 (ANTAQ, 2010), que possui o mesmo objeto e revogou aquela resolução.

É bom frisar que a lei de criação da Antaq (BRASIL, 2001) legitima, em diversos de seus dispositivos, a competência normativa da agência, quanto à exploração de terminais portuários de uso privativo. Além do supracitado art. 27, IV, temos o art. 28, I, c/c o art. 13, V, e o art. 14, I, “c”, que outorga competência à agência para adotar normas e procedimentos para que a exploração da infraestrutura dos terminais de uso privativo se exerça de forma adequada. O art. 29 dispõe que somente poderão obter autorização para exploração de

infraestrutura de transporte doméstico por meio aquaviário as empresas ou entidades que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela Antaq. E o art. 33 exige que os atos de outorga de autorização editados pela Antaq obedecerão ao disposto nas regulamentações complementares a serem editadas pela agência.

Em resumo, a legislação que rege hoje, direta ou indiretamente, a exploração de terminais portuários de uso privativo misto no Brasil é composta pelas seguintes normas:

- Constituição Federal de 1988 (CF/88);
- Lei n.º 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos);
- Lei n.º 8.630/1993 (Lei de Portos);
- Lei n.º 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos);
- Lei n.º 10.233/2001 (Lei de criação da Antaq);
- Decreto n.º 6.620/2008; e
- Resolução Antaq n.º 1.660/2010.

### **2.3. Espécies de Terminais Portuários no Brasil e Definições Normativas**

A Lei de Portos (BRASIL, 1993a) traz diversas definições importantes para a compreensão do regime dos terminais portuários em nosso país. Segundo o seu art. 1.º, § 1.º, I, **porto organizado** é aquele construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma **autoridade portuária**.

A lei define **operação portuária** como a de movimentação de passageiros ou a de movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado por **operadores portuários** (art. 1.º, § 1.º, II). Estes, por sua vez, são definidos como as pessoas jurídicas pré-qualificadas para a execução de operação portuária na área do porto organizado (art. 1.º, § 1.º, III).

Segunda a norma, **área do porto organizado** é aquela compreendida pelas instalações portuárias (ancoradouros, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, edificações e outras) e pela infraestrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto (guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, áreas de fundeio etc.). Toda essa estrutura deve ser mantida pela **administração do porto**, a denominada **autoridade portuária**, que pode ser a própria União ou uma entidade concessionária do porto organizado (art. 1.º, § 1.º, IV, e art. 33).

Dentro desse cenário, existem várias espécies de **terminais ou instalações portuárias**, nos termos da Lei de Portos e do decreto que a regulamenta (BRASIL, 2008). Essas instalações podem ser de **uso público ou de uso privativo** (BRASIL, 1993a, art. 4.º, § 2.º, I e II). As primeiras são localizadas dentro da área do porto organizado e estão sujeitas à administração portuária; as segundas são exploradas por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, e utilizadas na movimentação de passageiros ou na movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário (BRASIL, 1993a, art. 1.º, § 1.º, V). Desse modo, conforme destacam Sundfeld e Câmara (2008, 64), o detentor de carga que “não quiser se servir de instalações públicas pode, nos termos da lei, criar sua instalação própria, privativa”.

Segundo a Lei de Portos (BRASIL, 1993a, art. 4.º, I), a exploração de terminal portuário de uso público, quando localizado dentro dos limites da área do porto organizado, depende de **contrato de arrendamento**, celebrado com a União, no caso de exploração direta, ou com sua concessionária, sempre através de **licitação**. Já quando a instalação se situar fora da área do porto organizado, ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que dentro da área do porto organizado, a citada lei dispõe (art. 4.º, II) que a exploração depende de mera **autorização do órgão competente**, que, atualmente, é a Antaq (BRASIL, 2001, art. 27, XXII). Em qualquer caso, deve haver prévia consulta à autoridade aduaneira e ao poder público municipal, bem como aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (Rima) (BRASIL, 1993a, art. 4.º, § 1.º).

As instalações portuárias **de uso público** podem ser **comuns** ou **públicas de pequeno porte**, sendo estas destinadas às operações portuárias de movimentação de passageiros, de mercadorias ou ambas, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior (BRASIL, 1993a, art. 1.º, § 1.º, VII). Já as instalações portuárias de **uso privativo** dividem-se em: instalações **de uso exclusivo**, para movimentação unicamente de carga própria; instalações **de uso misto**, para movimentação de carga própria e de terceiros; instalações **de turismo**, para movimentação de passageiros; e estações **de transbordo de cargas**, situadas fora da área do porto e utilizadas, exclusivamente, para operação de transbordo de cargas, destinadas ou provenientes da navegação interior (BRASIL, 1993a, art. 4.º, § 2.º, II, e art. 1.º, § 1.º, VI).

O **terminal portuário de uso privativo misto** é definido pela Antaq como a instalação portuária explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, não integrante do patrimônio do porto público, localizada dentro ou fora da área do porto

organizado, utilizada na movimentação ou armazenagem de cargas próprias e de cargas de terceiros, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário (ANTAQ, 2010, art. 2.º, III).

O regulamento da Lei de Portos (BRASIL, 2008, art. 2.º, IX e X) define: **carga própria**, como aquela pertencente ao autorizado, a sua controladora ou a sua controlada, que justifique por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária; e **carga de terceiros**, como a compatível com as características técnicas da infraestrutura e da superestrutura do terminal autorizado, tendo as mesmas características de armazenamento e movimentação, e a mesma natureza da carga própria autorizada que justificou técnica e economicamente o pedido de instalação do terminal privativo, e cuja operação seja eventual e subsidiária.

Note-se como o decreto buscou enfatizar o caráter principal da carga própria e o cunho eventual e subsidiário da carga de terceiros, traço que deve ser buscado na exploração dos terminais privativos de uso misto. Nesse sentido, o regulamento destaca ainda que, nesses terminais, deve haver movimentação **preponderante** de carga própria e, em caráter apenas **subsidiário e eventual**, de carga de terceiros (BRASIL, 2008, art. 35, II).

Além disso, reza essa norma que o requerimento para autorização de terminal de uso privativo misto ou exclusivo deve ser compatível com o plano geral de outorgas e ser formulado à Antaq, que encaminhará consulta à SEP/PR, para que esta se manifeste quanto à adequação do pleito às políticas e diretrizes do setor de portos e terminais portuários marítimos (BRASIL, 2008, art. 36). Quando se tratar de interessado titular de domínio útil de terreno dentro da área do porto organizado, a autoridade portuária respectiva também deve ser consultada (BRASIL, 2008, art. 36, § 2.º).

Em qualquer hipótese, deve haver comprovação da propriedade ou do domínio útil do terreno onde se pretende instalar o terminal de uso privativo (BRASIL, 2008, art. 36, § 3.º). A autorização para a construção e exploração de instalação portuária de uso privativo será outorgada mediante contrato de adesão, a ser celebrado com a Antaq (BRASIL, 2008, art. 37) (melhor seria dizer “termo” de adesão, já que não se trata de contrato, mas de ato unilateral de autorização).

Por sua vez, a agência reguladora exige que a carga própria tenha movimentação que justifique, por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária e que nos terminais mistos o titular movimentará preponderantemente carga própria e eventual e subsidiariamente cargas de terceiros, sempre em obediência às normas e resoluções da agência (ANTAQ, 2010, art. 2.º, IV, e art. 3.º, II, “d”).

Regras de conteúdo semelhante já existiam na antiga Resolução Antaq n.º 517/2005 (ANTAQ, 2005, art. 5.º, II, “c”, e art. 12, XV). Sundfeld e Câmara (2008, 69), ao comentarem esses dispositivos, assim se expressam:

Portanto, desde o momento em que é expedida a autorização, já se deve estipular o montante mínimo de movimentação de carga própria. Tal montante deve ser suficiente para justificar a construção do terminal, sob pena de indeferimento. Mas essa exigência não se esgota no momento de avaliação do cabimento do pedido. Expedida a outorga, o terminal deve se ater às movimentações de carga mínima apontadas no requerimento.

(...)

Resta claro, como se vê, que a regulamentação editada pela Antaq torna obrigatória a movimentação de carga própria mínima nos terminais privativos de uso misto. Há uma exigência de que tal movimentação mínima, ademais, seja suficiente para justificar a criação de um terminal para tal fim.

A Resolução Antaq n.º 1.660/2010 define **operação eventual** como a movimentação e armazenagem de cargas de terceiros, realizada por terminais portuários de uso privativo misto, de forma acessória; e **operação subsidiária** como a movimentação e armazenagem de cargas de terceiros, realizada por terminais portuários de uso privativo misto, em regime de complementariedade da carga própria declarada (art. 2.º, VI e VII). Nota-se que os conceitos pouco esclarecem, pois não possuem objetividade suficiente para definir quais seriam os níveis mínimos de movimentação para caracterizar a acessoriedade e a complementariedade da carga alheia.

É importante ainda destacar a definição de **carga própria** adotada pela agência na Resolução n.º 1.660/2010, a fim de evitar interpretações distorcidas, muitas vezes com o propósito de desvirtuar a natureza dos terminais portuários de uso misto. O art. 2.º, IV, dessa norma assim delimitou o conceito:

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

Como se vê, a resolução adotou um conceito mais abrangente do que o de simples propriedade, alcançando cargas de domínio não só do titular do terminal, mas também de outras pessoas jurídicas, desde que ligadas àquele por relações de controle ou mesmo apenas pertencentes ao mesmo grupo de sociedades. O ideal seria excluir do conceito as cargas pertencentes a pessoas jurídicas do mesmo grupo, quando não houvesse, entre elas e a titular do terminal, relações de controle societário, aliás, como prevê o art. 2.º, IX, do Decreto n.º 6.620/2008 (BRASIL, 2008), que considera como carga própria apenas aquela pertencente ao autorizado, a sua controladora ou a sua controlada.

Tal medida visaria desestimular a ocorrência de fraudes societárias com a finalidade de que terceiros fossem considerados pertencentes ao mesmo grupo econômico titular do terminal, só porque adquiriram uma parte do capital deste ou por que se encontram, juntamente com o autorizatário, sob controle comum de outra empresa.

Por fim, para evitar desvirtuamentos, a Resolução Antaq n.º 517/2005, hoje revogada, estabelecia, no art. 2.º, § 2.º, que: “Não se considera como carga própria o seu meio de embalagem e de transporte, tais como contêineres e veículos transportadores”. Ao comentar tal dispositivo, Justen Filho (2006, 110) afirma: “É evidente que uma certa carga não passa a ser ‘própria’ de alguém que simplesmente promova a sua embalagem.” Não obstante, tal regra não foi reproduzida na atual Resolução Antaq n.º 1.660/2010.

### **3. EXPLORAÇÃO DE TERMINAIS PORTUÁRIOS PRIVATIVOS DE USO MISTO NO BRASIL**

#### **3.1. Problemas Ocorridos na Exploração dos Terminais Portuários Privativos de Uso Misto**

As autorizações de terminais privativos de uso misto que analisamos (empresas Portonave, Itapoá e Embraport) revelaram indícios de alguns problemas no desenvolvimento das atividades portuárias nessas instalações.

A principal questão reside na exigência normativa de que a movimentação ou armazenagem de carga própria nesses terminais justifique, **por si só**, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária e de que a operação de carga de terceiros no terminal tenha caráter eventual e subsidiário. Ocorre que os autorizatários estariam se valendo dessas áreas para a movimentação predominante de cargas de terceiros, e não de cargas próprias, como determina a legislação.

Além disso, a utilização dos terminais privativos de uso misto para movimentação predominante de cargas de terceiros estaria gerando concorrência assimétrica com os terminais de uso público (localizados dentro das áreas dos portos organizados), causando, para estes, desequilíbrio econômico-financeiro e perda de competitividade, uma vez que aqueles operam sob condições legais mais flexíveis.

O problema já foi discutido pela doutrina. Conforme Sundfeld e Câmara (2008, 59):

Constata-se, todavia, um movimento de esvaziamento de uma das funções dos terminais mistos, justamente a que envolve a movimentação de carga própria. Alguns terminais privativos de uso misto, embora com esse título, estão movimentando quantidades irrisórias de carga própria. Transformaram-se, praticamente, em terminais destinados ao uso público, embora tenham funcionamento baseado numa autorização para instalação de uso privativo misto.

Ao tratar dos terminais portuários privativos e da possibilidade de concorrência entre estes e os terminais públicos, Justen Filho afirma (2006, 123):

Em lugar de valer-se da estrutura pública, o particular opta por construir sua própria estrutura portuária. Pode-se supor que extrairá dessa iniciativa vantagens econômicas, cuja natureza ou dimensão somente são inteiramente aferíveis pelo próprio interessado e em cada caso concreto. É evidente que a atribuição ao particular dessa prerrogativa afeta as estruturas públicas para a prestação dos serviços portuários.

Contudo, é relevante perceber que a utilização de instalações portuárias de uso privativo tem impacto imediato sobre os portos públicos. Mesmo quando o uso privativo é exclusivo (ou seja, não voltado para terceiros), esse impacto é claro. É ainda mais significativo quando a instalação portuária privativa pretende captar cargas de terceiros, em concorrência direta com os portos públicos.

Vale destacar que aceitar a operação de instalações portuárias de uso público (ou cujas operações revelem caráter público) mediante simples autorização representaria fuga à exigência de prévio procedimento licitatório para a concessão da prestação de serviço público. Desse modo, se fosse admitida a movimentação preponderante de carga de terceiros nos terminais de uso misto, tendo em vista que tais áreas são exploradas por seus titulares mediante simples autorização administrativa, estar-se-ia atribuindo a prestação de serviço público a particulares com ausência de licitação, contrariando o art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o art. 14 da Lei n.º 8.987/1995 (BRASIL, 1995).

Não há dúvida, por outro lado, de que a movimentação de cargas de terceiros em terminais portuários tem natureza de serviço público, atraindo o raciocínio acima, conforme destaca Justen Filho (2006, 90-91):

Ou seja, uma determinada atividade deve ser configurada, em face da ordem jurídica, como serviço público ou como atividade econômica. Mas essa configuração não depende de uma escolha puramente discricionária do legislador infraconstitucional. Todas as atividades que se configurarem como instrumento de realização dos valores e princípios fundamentais, cuja prestação for indispensável para a satisfação de necessidades comuns a todos os membros da coletividade e se traduzir num imperativo constitucional, serão necessariamente subordinadas ao regime de serviço público.

Ora, a afirmativa de que o porto representa um instrumento essencial para a realização de valores prestigiados constitucionalmente, sendo a sua implantação e operação um instrumento para satisfação direta e imediata dos direitos fundamentais, conduz ao reconhecimento inafastável do regime de Direito Público. No seu conjunto, o porto configura a prestação de um serviço público, subordinando-se a sua existência e operação ao regime correspondente.

Em relação aos terminais privativos de uso misto, frisam ainda Sundfeld e Câmara (2008, 64):

Essas instalações possuem como característica essencial, inarredável, nos termos da legislação atual, o seu caráter privativo. Isto significa dizer que sua existência se justifica desde que seja para servir ao seu titular. É uma instalação de auto-serviço.



A categoria de *uso misto*, criada com o intuito expresso de admitir o atendimento de terceiros, não possui o condão de reverter a essência dessas instalações. Apesar de receberem esse perfil *misto*, continuam caracterizadas como de *uso privativo*, isto é, sua razão de ser permanece focada no auto-atendimento do titular da instalação. (itálicos no original)

Justen Filho é ainda mais enfático quanto a esse ponto (2006, 110):

Seria um despropósito afirmar que o uso misto poderia dispensar a existência de carga própria. Isso infringiria o sentido mais básico da terminologia legal: se um terminal operasse apenas cargas não próprias, como afirmar que ele seria de uso “misto”? Não há resposta satisfatória para essa questão. Por outro lado, se o terminal fosse vocacionado basicamente a cargas não próprias, como justificar a distinção entre terminal de uso privativo e terminal de uso público? Essa indagação também não tem resposta.

Em razão dos citados aspectos, caso não haja modificação da legislação atualmente em vigor, seria necessária a adoção de medidas para evitar a movimentação predominante de cargas de terceiros nos terminais portuários privativos de uso misto, uma vez que esta não seria a finalidade precípua dessas instalações.

### **3.2. Importância de uma Legislação Definidora dos Requisitos de Legitimidade para a Exploração dos Terminais Portuários Privativos de Uso Misto**

Inicialmente, há que se reconhecer a competência normativa das agências reguladoras para dispor sobre assuntos de sua esfera de atuação. Trata-se de verdadeiro exercício de poder de polícia administrativa, no âmbito de sua ação regulatória, em atendimento à harmonização dos direitos fundamentais de todos os membros da sociedade.

O poder normativo das agências reguladoras destina-se a complementar o disciplinamento legal das matérias afetas ao setor regulado e, no assunto ora em análise, condicionar o exercício das atividades privadas de movimentação de cargas próprias, desenvolvidas pelos terminais portuários privativos. Vale trazer à colação as palavras de Justen Filho (2006, 94):

A regulação estatal não elimina a autonomia privada, mas impõe restrições compulsórias ou cria incentivos a práticas reputadas como mais desejáveis. (...) Ainda que se mantenha a autonomia dos particulares para explorar operações direta ou indiretamente relacionadas com as operações portuárias, reconhece-se a competência estatal para a sua disciplina. Configura-se, desse modo, um conjunto de atos estatais legislativos e administrativos, voltados a assegurar a realização das imposições constitucionais atinentes aos portos.

Uma importante questão que se levanta sobre o tema é a feita por Sundfeld e Câmara (2008, 62), quando indagam:

Na ausência de quantitativos legalmente previstos para balizar a divisão de movimentação de carga própria e de terceiros, o particular detentor da instalação estaria absolutamente livre para movimentar quaisquer quantidades de carga de terceiros? Poderia o detentor de terminal privativo misto concentrar sua movimentação em carga de terceiro, mantendo movimentação de carga própria em volume inexpressivo e insignificante?

Os mesmos autores (2008, 63) respondem negativamente a essas questões, da seguinte forma:

É equivocado imaginar que a Lei de Portos tolera qualquer configuração quanto à origem das cargas a movimentar em instalações privativas de uso misto. A admissão de que titulares de instalações de uso misto movimentem quantidades mínimas e irrelevantes de carga própria, passando a operar basicamente com cargas de terceiros, contraria fragorosamente o texto legal. Seria o mesmo que, em termos práticos, se aceitar a operação de instalações de uso público, mediante autorização, em áreas situadas fora do porto organizado.

Justen Filho também compartilha dessa opinião, sendo enfático ao dizer (2006, 101-102):

Não há definição para uso privativo misto. A omissão não pode significar, como é evidente, que a expressão não teria qualquer sentido normativo e que o terminal poderia ser utilizado para qualquer fim, segundo melhor aprovesse ao operador. Essa interpretação seria incompatível com as regras basilares da hermenêutica: se a lei distinguiu terminais privativos de uso exclusivo e terminais privativos de uso misto, é vedado ao intérprete negar a diferenciação.

Diante de todos os problemas apontados, fica evidente a necessidade de uma regulamentação mais detalhada das atividades de exploração dos terminais portuários de uso misto no país. Apesar da grande quantidade de diplomas regedores da matéria, a falta de sistematização das normas e a sua aplicação sob diferentes interpretações têm gerado problemas não só jurídicos, quanto ao exato cumprimento da lei, mas também econômicos, em função da possível concorrência assimétrica entre terminais privativos e públicos, regidos por diferentes regras.

A Antaq deu um importante passo com a edição das Resoluções n.º 517/2005 (ANTAQ, 2005) e n.º 1.660/2010 (ANTAQ, 2010). O Decreto n.º 6.620/2008 (BRASIL, 2008), da mesma forma, representa um marco importante na regulamentação do setor. Não obstante, as empresas do setor portuário vêm questionando juridicamente esses diplomas, buscando maior liberdade na exploração dos terminais de uso misto, o que poderia significar o descumprimento do espírito das citadas normas e o desatendimento ao interesse público.

A própria agência reguladora, no exercício de sua competência normativa, poderia resolver ou, ao menos, amenizar essa questão. Novas resoluções que venham a definir, de forma objetiva, o nível mínimo de operação com carga própria nos terminais privativos de uso

misto e os critérios para a definição do caráter eventual e subsidiário da movimentação de carga de terceiros nesses terminais em muito contribuiriam para a solução das controvérsias.

Essa regulamentação da Antaq é plenamente compatível com a lei (BRASIL, 2001, art. 27, IV). Além disso, Sundfeld e Câmara (2008, 66), ao comentarem o conteúdo da antiga Resolução Antaq n.º 517/2005 (ANTAQ, 2005), afirmam que:

Essa atribuição de competência decisória à Administração Pública não viola o princípio da legalidade. A Lei de Portos traçou os condicionamentos básicos à outorga de autorizações de instalações portuárias de uso misto. Deveras, foi a própria lei que definiu a obrigatoriedade de, nesses casos, a instalação movimentar carga própria, juntamente com a carga de terceiros. Este é o núcleo do mandamento. Foi a lei, portanto, que criou o dever de as instalações de uso misto movimentarem carga própria. Essa regra, para produzir efeitos, necessita de uma maior precisão, a ser alcançada na esfera administrativa. Não há nenhuma ilicitude em tal procedimento. Trata-se de fenômeno banal, no universo das competências administrativas, delinear com maior precisão normas de caráter vago, previstas em lei. O caso em tela não encerra nada além disso.

Desse modo, inexistindo definição legal da adequada relação entre a quantidade de cargas próprias e de terceiros nos terminais de uso privativo misto, cabe à Administração estabelecer as necessárias definições acerca da matéria. Nesse sentido, os citados autores (2008, 70) acrescentam:

É importante destacar que as referidas normas regulamentares não ofendem o princípio da legalidade. A ANTAQ, ao disciplinar tal matéria, não acrescentou obrigação inédita no ordenamento jurídico nem impôs dever desprovido de base legal. (...) O que a regulamentação fez, tão somente, foi definir como se dá a aplicação deste dever. Tratou de impor critérios (ainda que flexíveis) que permitem a aplicação do sistema regulatório já desenhado na lei. Ao regulamentar a matéria, a ANTAQ tornou a aplicação da lei menos discricionária, mais previsível, devendo se dar com base em critérios previamente conhecidos (visto que objeto dessa regulamentação).  
Trata-se, portanto, de regulamentação plenamente condizente com a Lei dos Portos.

### **3.3. Interpretação e Integração da Legislação em Vigor**

Como visto acima, a legislação que rege o assunto em tela compreende a Lei n.º 8.630/1993, denominada Lei de Portos (BRASIL, 1993a), o Decreto n.º 6.620/2008 (BRASIL, 2008), que regulamenta essa Lei, no tocante aos portos e terminais portuários marítimos de competência da Secretaria Especial de Portos (SEP), a Lei n.º 10.233/2001 (BRASIL, 2001), que criou a Antaq e estabeleceu suas competências, e a Resolução Antaq n.º 1.660/2010 (ANTAQ, 2010).

Segundo o art. 1.º, § 1.º, V, da Lei de Portos, instalação portuária de uso privativo é a explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, utilizada na movimentação de passageiros ou na movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário. Já o art. 4.º, § 2.º, II, “b”,

estabelece que a exploração da instalação portuária de uso privativo misto destina-se à movimentação de carga própria e de terceiros.

Por sua vez, o Decreto n.º 6.620/2008 traz as definições de carga própria e de terceiros, no art. 2.º, IX e X:

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

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

Já o art. 35, II, desse Decreto reza que os terminais portuários de uso misto destinam-se à movimentação **preponderante** de carga própria e, em **caráter subsidiário e eventual**, de terceiros. E o art. 38 exige a apresentação de estudos que estimem a carga própria e de terceiros que será movimentada por meio do terminal:

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

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

Percebe-se, assim, que a autorização para exploração de terminal privativo de uso misto depende da existência de estudos quanto à previsão de movimentação de carga próprias e de terceiros, de modo que as primeiras devem ser o negócio principal do empreendimento. Ao contrário dos terminais de uso público, que podem ter por objeto prioritário a movimentação de cargas de terceiros, os terminais de uso privativo devem ter por justificativa de implantação e operação o transporte da carga própria do autorizatário, admitindo-se, no caso das áreas de uso misto, a movimentação de cargas alheias, em caráter eventual e subsidiário, apenas para evitar a ocorrência de **ociosidade** na operação do terminal, conforme destaca Lobo (2000, 25):

Os terminais privativos de uso misto, criados pela Lei n.º 8.630/93, podem **utilizar sua capacidade ociosa** para movimentar cargas de terceiros mediante contratos de Direito Privado, sem interferência do Poder Público (cf. § 2.º do art. 6.º). (grifos nossos)

O mesmo autor (2000, 28) afirma adiante:

O terminal privativo é um verdadeiro estabelecimento da empresa a que pertence e integra sua atividade industrial ou comercial, até porque **a finalidade precípua do terminal é a movimentação da carga própria**, relacionada com o

empreendimento. **A movimentação de carga de terceiros visa a ocupar a capacidade ociosa do terminal.** (grifos nossos)

Nota-se, assim, a inadequação de utilizar os terminais de uso misto para movimentação de cargas de terceiros, salvo se tal uso se destinar a eliminar a capacidade ociosa da instalação, pois a finalidade do terminal privativo de uso misto deve ser a movimentação de carga própria.

É de competência da Antaq, nos termos dos arts. 23, III, e 27, XXII, da Lei n.º 10.233/2001 (BRASIL, 2001), regular as atividades dos terminais portuários de uso privativo. Nesse sentido, a Agência editou, inicialmente, a Resolução Antaq n.º 517/2005 (ANTAQ, 2005), que, ao tratar da documentação de habilitação técnica exigida da interessada na autorização e das obrigações da autorizada, assim dispunha, nos arts. 5.º, II, “c”, e 12, XV:

Art. 5.º A interessada na autorização de que trata esta Norma deverá dirigir requerimento à ANTAQ, instruído com a seguinte documentação:

(...)

II – Habilitação Técnica:

(...)

c) declaração da requerente especificando **as cargas próprias que serão movimentadas no terminal, com movimentação anual mínima estimada que justifique, por si só, de conformidade com estudo técnico especializado, a sua implantação**, e, com relação às cargas de terceiros, se houver, a natureza destas;

(...)

Art. 12 São obrigações da Autorizada:

(...)

XV – **realizar a movimentação mínima anual de carga própria** na conformidade do especificado na declaração de que trata o art. 5.º, inciso II, alínea c; (grifos nossos)

Posteriormente, a Resolução Antaq n.º 1.660/2010 veio substituir a Resolução n.º 517/2005. A nova norma passou a dispor o seguinte (art. 3.º, II, “c” e “d”):

Art. 3.º A interessada em construir ou explorar terminal de uso privativo deverá apresentar requerimento à ANTAQ acompanhado de resumo das características do empreendimento, conforme modelo constante do Anexo “A”, instruído com a seguinte documentação:

(...)

II - Habilitação Técnica:

(...)

c) declaração da requerente, elaborada conforme modelo constante do Anexo “D”, especificando **a carga própria que será movimentada no terminal e a respectiva movimentação anual estimada**, devidamente acompanhada da **comprovação da sua origem e de estudo técnico e econômico que justifique a construção e a operação do terminal com base exclusivamente na carga própria**;

d) declaração da requerente, elaborada conforme modelo constante do Anexo “H”, cientificando que **movimentará preponderantemente carga própria e eventualmente subsidiariamente cargas de terceiros**, sempre em obediência às normas e resoluções da ANTAQ. (grifos nossos)

Note-se, contudo, que, em ambos os casos, não há definição objetiva do que seria movimentação eventual e subsidiária. O fato de a Lei de Portos ser omissa quanto aos quantitativos exatos de carga própria e de terceiros a serem movimentados nos terminais privativos de uso misto não significa que os particulares que obtenham autorização para exploração desse tipo de terminal possam utilizar a instalação como bem entenderem. A essência dos terminais privativos, sejam de uso exclusivo, sejam de uso misto, é a de serem instalações destinadas à movimentação de carga própria. Esse é o espírito da Lei de Portos, o qual foi devidamente detalhado na normatização infralegal da agência.

Segundo as normas atualmente em vigor, não há dúvida de que a possibilidade de movimentação de carga de terceiros em terminais privativos mistos deve ser eventual e subsidiária, sob pena de se desnaturar a instalação, que, antes de ser mista, é **privativa**. Tal desvirtuamento poderia gerar concorrência assimétrica com os terminais públicos, que operam sob condições legais mais rígidas. Outra não é a posição de Justen Filho (2006, 104-105):

Ora, a admissão ampla e irrestrita da movimentação de cargas não próprias em terminais de uso privativo seria incompatível com a existência de terminais de uso público. Se a vontade legislativa fosse implantar essa solução, outro teria sido o sistema consagrado (...).

(...)

A faculdade de utilização dos terminais de uso privativo para movimentação de cargas de terceiros é uma **exceção** relacionada ao aproveitamento econômico da **capacidade ociosa dos terminais privativos**. Contudo, isso não pode dar margem à frustração da finalidade legal, permitindo-se que terminais de uso privativo misto destinem-se, na realidade, a uma atividade primordialmente dirigida à movimentação de cargas de terceiros. (grifos nossos)

E adiante o mesmo autor (2006, 106) afirma:

Desse modo, a movimentação de cargas de terceiros não é um elemento essencial da configuração de um terminal de uso privativo misto. Pressupõe-se que todos os terminais de uso privativo (sejam exclusivos, sejam aqueles mistos) têm a finalidade de *movimentar carga própria*. A diferença apenas é a de que o terminal de uso privativo misto admite, **acessoriamente**, a movimentação de carga de terceiros. (itálicos no original e negritos nossos)

Assim, a interpretação adequada da legislação aplicável aos terminais portuários privativos de uso misto é no sentido de que a possibilidade de movimentação de carga de terceiros nesses terminais deve efetivamente possuir caráter apenas eventual e subsidiário, devendo haver preponderância da movimentação de cargas próprias.

À falta de um critério mais objetivo, entendemos adequado propor que o nível mínimo de movimentação de carga própria, para ser considerado preponderante, deve ser **superior a 50% do total da carga movimentada no terminal**, seja em termos de valor, de tonelage ou de volume, conforme a natureza da carga movimentada, segundo critérios

específicos a serem definidos pela agência reguladora. Vale dizer que a interpretação de uma norma pode conter uma **zona de certeza positiva**, uma **zona de certeza negativa** e uma **área de incerteza**, sendo somente esta a região onde pode ocorrer a dúvida sobre o real alcance da norma, conforme leciona Mello (2008, 29). Assim, no presente caso, teríamos uma zona de certeza positiva, pois a movimentação **preponderante** de certo tipo de carga significaria movimentação superior a 50% do total.

### 3.4. Análise de Casos Concretos

O TCU tem recebido periodicamente denúncias de irregularidades nas autorizações para exploração de terminais portuários privativos de uso misto, no sentido de que os respectivos titulares estariam se valendo dessas áreas para a movimentação predominante de cargas de terceiros, e não de cargas próprias, como determina a legislação. Os casos analisados foram descritos no processo TC-015.916/2009-0 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009), que, até março de 2011, ainda se encontrava pendente de julgamento.

Os terminais citados no referido processo do TCU são: Portonave S.A. – Terminais Portuários de Navegantes (Navegantes/SC); Itapoá Terminais Portuários S.A. (Itapoá/SC); e Embraport – Empresa Brasileira de Terminais Portuárias S.A (Santos/SP).

As denúncias alegavam que a utilização dos terminais privativos de uso misto para movimentação predominante de cargas de terceiros estariam gerando concorrência assimétrica com os terminais de uso público (localizados dentro das áreas dos portos organizados), causando, para estes, desequilíbrio econômico-financeiro e perda de competitividade, uma vez que aqueles operam sob condições legais mais flexíveis.

Conforme os relatos, essa situação estaria acarretando prejuízos inclusive para os trabalhadores portuários, já que os terminais privativos de uso misto, ao contrário dos terminais de uso público, não são obrigados a contratar trabalhadores por intermédio do chamado órgão de gestão de mão-de-obra (OGMO), que preza por boas condições de trabalho e adequada remuneração do pessoal.

Segundo informações prestadas pela Antaq em 2009, no âmbito do referido processo, o terminal da Portonave já se encontrava em operação e os terminais da Itapoá e da Embraport, na mesma época, ainda estavam em construção. No caso da Portonave, a agência afirmou que o terminal vinha sendo objeto de fiscalizações pontuais, para verificação das movimentações de cargas realizadas, cujos resultados motivaram a instauração de processo administrativo contencioso.

No conjunto dos processos administrativos da Antaq, referentes às três empresas acima, foram verificadas as seguintes ocorrências:

- Ausência de declaração das empresas quanto às quantidades de cargas próprias e de terceiros que seriam movimentadas nos terminais de uso misto, limitando-se, quando muito, a uma especificação meramente qualitativa das cargas a serem movimentadas, situação muitas vezes aceita pela agência reguladora;

- Reiterados requerimentos das empresas à Antaq, para alterações de projetos e prorrogações de prazo, com o aparente intuito de evitar a efetiva movimentação de cargas próprias nesses terminais;

- Reclamações formais à agência, feitas por portos públicos próximos aos terminais privativos de uso misto, no sentido de que estaria havendo concorrência assimétrica entre os dois tipos de terminais portuários, e denúncias ao Ministério Público Federal no mesmo sentido;

- Declarações da Antaq de que a Lei de Portos não estabelecia nenhuma proporcionalidade entre a movimentação de carga própria e de terceiros por um terminal privativo e que tal norma, na verdade, teria instituído a concorrência com os portos públicos, ao permitir a faculdade de os terminais de uso privativo movimentarem cargas de terceiros;

- Entendimentos da agência de que a Resolução Antaq n.º 517/2005 não seria aplicável às autorizações anteriores à sua edição, dispensando, por conseguinte, as empresas nessa situação da apresentação de declaração especificando as quantidades de cargas próprias e de terceiros que seriam movimentadas no terminal. Segundo a Antaq, não seria exigível uma proporcionalidade mínima entre cargas própria e de terceiros nos terminais, sendo necessária apenas a movimentação de ambos os tipos de carga;

- Entendimentos da Secretaria Especial de Portos (SEP) de que o Decreto n.º 6.620/2008 não poderia estabelecer qualquer percentual mínimo de carga própria a ser operada pelos terminais portuários privativos de uso misto, pois isso implicaria modificação da Lei de Portos por decreto, ato de hierarquia inferior à lei, e de que, no tocante aos terminais já autorizados, o estabelecimento de percentuais mínimos ofenderia o ato jurídico perfeito e o direito adquirido.

Entendemos que o aproveitamento da capacidade ociosa dos terminais privativos de uso misto para o transporte de carga de terceiros não pode ser preconcebido como razão da viabilidade econômica do empreendimento como um todo, pois a movimentação de carga alheia deve ser marcada pelo traço da eventualidade e da transitoriedade, com utilização da



infraestrutura existente para a movimentação de carga própria, a qual deve justificar, por si só, a implantação e a operação do terminal, nos termos do art. 2.º, IX, do Decreto n.º 6.620/2008 (BRASIL, 2008).

O regime aplicável aos terminais de uso público, outorgados por meio de contrato de arrendamento, após prévia licitação, difere do que rege os terminais privativos de uso misto, cuja exploração se dá mediante autorização, sem realização do certame. Os terminais de uso público estão sujeitos ao pagamento de encargos à autoridade portuária e à prestação de serviço adequado, universal e contínuo, sob prazo determinado e com previsão de reversão dos bens afetados em favor do porto organizado, ao contrário dos terminais privativos de uso misto, sujeitos a regramento bem mais brando e sem tais exigências legais.

Com os terminais privativos de uso misto se dedicando predominantemente à movimentação de cargas de terceiros, estaria havendo uma concorrência desequilibrada entre estes e os terminais de uso público, principalmente em função dos regimes diferenciados que regem os dois tipos de terminal. Configurar-se-ia, assim, uma competição predatória e ilegal, agravada pela constatação da omissão da Antaq, seja por insuficiência de meios, seja por ausência de iniciativas adequadas, em fiscalizar adequadamente o setor, o que poderia gerar sérios prejuízos aos terminais de uso público e deixar os usuários à mercê dos terminais privativos de uso misto, que não são obrigados a fornecer seus serviços com universalidade, regularidade e modicidade tarifária.

Não obstante, nota-se que a interpretação da legislação contida nos atos de autorização da agência para as empresas Portonave, Itapoá e Embraport, concedidos antes mesmo da edição da Resolução Antaq n.º 517/2005, era a de que a movimentação de cargas de terceiros nos terminais privativos de uso misto deveria se dar em caráter complementar, de modo que, mesmo então, já não se admitia que esses terminais movimentassem carga alheia como atividade preponderante. Com a edição do Decreto n.º 6.620/2008 e da Resolução Antaq n.º 1.660/2010, isso ficou explícito. Frise-se que a Lei de Portos é de 1993 e o citado Decreto apenas veio esclarecer o que já se inferia da interpretação teleológica da Lei.

Constatamos ainda, da leitura dos termos de autorização de exploração dos terminais privativos de uso misto acima citados, que **as empresas autorizadas concordaram em se obrigar a executar os serviços segundo as características próprias dos terminais** e não realizar práticas prejudiciais à livre competição, ficando sujeitas a sanções pecuniárias se realizarem movimentação ou armazenagem de cargas com desrespeito à Lei n.º 8.630/1993 ou às demais normas legais e regulamentares aplicáveis.

Verifica-se, entretanto, que não existe hoje nenhum ato normativo, seja legal, seja regulamentar, que trate especificamente da definição, **objetivamente falando**, do nível de movimentação mínimo de carga própria dos terminais privativos de uso misto, nem do que deve ser entendido como caráter eventual e subsidiário da movimentação de cargas de terceiros nesses terminais.

Vale citar que, antes da edição do Decreto n.º 6.620/2008, não se podia exigir concretamente determinado nível de movimentação mínimo de carga própria nos terminais privativos de uso misto, o que permitia a possibilidade de que tais terminais explorassem de forma principal a movimentação de carga de terceiros, bastando, para isso, que eles movimentassem qualquer nível de carga própria, ainda que ínfimo, apenas para justificar a natureza mista do terminal. Agora, porém, o citado Decreto e Resolução n.º 1.660/2010 da Antaq exigem expressamente que a carga própria seja movimentada com preponderância nesse tipo de terminal.

A Lei de Portos (BRASIL, 1993a) não estabelece percentuais mínimos de movimentação de carga própria nos terminais privativos de uso misto, limitando-se a dizer que esse tipo de terminal deve movimentar carga própria e de terceiros. O Decreto n.º 6.620/2008 (BRASIL, 2008) simplesmente veio explicitar o mandamento legal, sem que haja nisso qualquer contradição ou ofensa à lei. Destaque-se que não houve estabelecimento de níveis mínimos de movimentação de carga própria pelo Decreto (e nem pela Resolução n.º 1.660/2010), tendo havido apenas a determinação de que esta seja preponderante em relação à carga de terceiros, a qual, por sua vez, deve ter caráter subsidiário e eventual.

Não deve prevalecer o argumento da SEP, acima citado, quanto à existência de ato jurídico perfeito. Verifica-se dos autos do processo do TCU que os próprios termos de autorização da exploração dos terminais, **com os quais as respectivas empresas concordaram**, contêm cláusula de que elas devem se submeter à regulamentação superveniente à autorização, tudo em consonância com o art. 47 da Lei n.º 10.233/2001 (BRASIL, 2001).

Não se pode falar em ato jurídico perfeito em relação a um ato unilateral de autorização de caráter precário, isto é, que pode ser revogado a qualquer tempo, por razões de interesse público, conforme consta expressamente, aliás, dos próprios termos de autorização. Ademais, nada impede que a Administração, na aplicação das normas, venha a adotar interpretação superveniente que melhor atenda ao interesse público, sendo vedada, tão somente, a aplicação retroativa dessa nova interpretação, conforme o art. 2.º, parágrafo único,

XIII, da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (BRASIL, 1999).

Um argumento que foi levantado nos processos administrativos da Antaq, referente às irregularidades nas empresas citadas, foi justamente quanto à aplicabilidade do Decreto n.º 6.620/2008 e da Resolução Antaq n.º 517/2005 (substituída hoje pela Resolução Antaq n.º 1.660/2010) às autorizações de terminais privativos de uso misto concedidas anteriormente ao advento desses diplomas. Questionou-se, neste caso, a citada necessidade de se respeitar o ato jurídico perfeito e o eventual direito adquirido das autorizatárias à exploração dos terminais, nos termos do art. 5.º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Conforme exposto acima, tal raciocínio não deve prosperar. Os citados normativos devem ser aplicados imediatamente às autorizações já concedidas, com efeitos *ex nunc*, concedendo-se um prazo razoável, em função de cada caso concreto, para que os terminais promovam a adequação de seu funcionamento às novas regras. Não se pode falar em direito adquirido neste caso, já que a autorização para exploração do terminal é ato discricionário da Administração, condicionado ao adequado atendimento do interesse público.

Além disso, como padrão, os termos de autorização da Antaq prevêm que a autorizada não possui direito adquirido à permanência das condições vigentes na data da outorga ou do início das atividades, devendo observar as novas condições impostas por lei e pela regulamentação, que lhe fixará prazo suficiente para adaptação. As autorizatárias concordaram com tais regras, ao aderirem às cláusulas da respectiva autorização, que é formalizada por meio de “contrato” de adesão, conforme o art. 6.º, § 1.º, da Lei 8.630/1993 (BRASIL, 1993b). E a previsão de alteração das condições vigentes, em razão de novas regras impostas por lei e pela regulamentação, apenas reproduz o teor do art. 47 da Lei n.º 10.233/2001 (BRASIL, 2001).

Acresça-se que a incidência da Resolução Antaq n.º 1.660/2010 e do Decreto n.º 6.620/2008 às autorizações de terminais de uso misto já outorgadas não representa aplicação retroativa de nova interpretação da Lei de Portos, uma vez que os níveis mínimos de movimentação de carga própria só devem passar a ser exigidos a partir da vigência desses diplomas (efeitos *ex nunc*).

A Antaq afirmou ainda, nos autos do citado processo do TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009), que a Resolução Antaq n.º 517/2005 encontrava-se em revisão, para adequação aos termos do Decreto n.º 6.620/2008, e que a emissão de futuras outorgas incorporaria as disposições desse decreto e dificultaria a eventual possibilidade de

concorrência assimétrica entre os terminais privativos de uso misto e os terminais de uso público. Tal revisão resultou na edição da Resolução Antaq n.º 1.660/2010, que substituiu a norma de 2005 da agência. Não obstante, a atual resolução, embora tenha tratado do tema de forma mais detalhada e expressado a necessidade de movimentação preponderante de carga própria nos terminais portuários privativos de uso misto, não definiu de forma objetiva qual seria o nível mínimo de carga própria a caracterizar tal preponderância.

### **3.5. Requisitos de Legitimidade para a Exploração dos Terminais Portuários Privativos de Uso Misto no Brasil**

Em razão do exposto até aqui e à luz das normas em vigor, conclui-se que o pedido de autorização de exploração de um terminal portuário privativo de uso misto situado fora da área do porto organizado depende do atendimento **cumulativo** das condições a seguir, que consubstanciam **os requisitos de legitimidade para a exploração dos terminais portuários privativos de uso misto no Brasil**:

- Comprovação de movimentação de carga própria e de terceiros;
- Comprovação de que a carga movimentada ou armazenada no terminal é destinada ou proveniente de transporte aquaviário;
- Comprovação de que a movimentação ou armazenagem de carga própria seja preponderante e que justifique, por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária, de conformidade com estudo técnico especializado;
- Comprovação de que a carga de terceiros seja compatível com as características técnicas da infraestrutura e da superestrutura do terminal autorizado;
- Comprovação de que a carga de terceiros tenha as mesmas características de armazenamento e movimentação e a mesma natureza da carga própria do terminal;
- Comprovação de que a operação de carga de terceiros na instalação portuária seja eventual e subsidiária;
- Manifestação favorável da SEP/PR, quanto à adequação da exploração do terminal às políticas e diretrizes do setor de portos e terminais portuários marítimos;
- Comprovação da propriedade do terreno onde se pretende instalar o terminal privativo; e
- Autorização da Antaq para a exploração do terminal, formalizada mediante a celebração de termo de adesão.

Vale dizer, por fim, que todos esses requisitos existem **à luz da legislação hoje vigente**, com base na ideia de que há que se respeitar as normas em vigor, **a fim de garantir a segurança jurídica** nas atividades humanas e, em particular, na atividade de exploração dos terminais portuários privativos. Trata-se, portanto, de uma legitimidade sob o ponto de vista jurídico. Por outro lado, se o Estado e a sociedade entenderem conveniente, o modelo jurídico-econômico hoje vigente pode ser alterado e esses requisitos talvez precisem ser revistos.

É bom lembrar que a atual exigência normativa de que os terminais portuários de uso misto movimentem preponderantemente cargas de terceiros foi uma opção adotada no marco regulatório da exploração dos portos. Se estudos econômicos futuros chegarem à conclusão de que esse modelo deve ser reavaliado, com consequentes alterações normativas, então os requisitos ora elencados também deverão ser atualizados, em consonância com a nova legislação.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A legislação que rege a exploração de terminais portuários no Brasil é dispersa e carece de sistematização. Existem hoje inúmeras regras constitucionais, legais e infralegais aplicáveis ao tema, cuja integração e harmonização nem sempre é feita de forma pacífica.

A fim de garantir a harmonia da atividade portuária e a igualdade de concorrência nesse setor, é fundamental definir quais são os requisitos de legitimidade que o ordenamento jurídico impõe àqueles que desejam explorar economicamente os terminais portuários privativos de uso misto em nosso país.

A utilização dos terminais privativos de uso misto para movimentação predominante de cargas de terceiros estaria gerando concorrência assimétrica com os terminais portuários de uso público, causando desequilíbrio econômico-financeiro e perda de competitividade, uma vez que os primeiros operam sob condições legais mais flexíveis.

A ausência de regulamentação específica da Antaq em relação ao nível mínimo de operação com carga própria exigido nos terminais privativos de uso misto, ao conceito de movimentação preponderante de carga própria nesses terminais e aos critérios para a definição do caráter eventual e subsidiário da movimentação de carga de terceiros em tais áreas estaria permitindo a ocorrência dos citados abusos.

Admitir a movimentação preponderante de carga de terceiros nos terminais privativos de uso misto, tendo em vista que tais áreas são exploradas por seus titulares

mediante simples autorização administrativa, representaria atribuir a prestação de serviço público a particulares com ausência de licitação, contrariando o art. 175 da Constituição Federal.

As agências reguladoras possuem competência normativa para dispor sobre assuntos de sua esfera de atuação. Trata-se de verdadeiro exercício de poder de polícia administrativa, no âmbito de sua ação regulatória, a fim de complementar o disciplinamento legal das matérias afetas ao setor regulado.

Para solucionar os problemas apontados, seria importante que a Antaq, no exercício de sua competência normativa, editasse novas resoluções que viessem a definir, de forma objetiva, o nível mínimo de operação com carga própria nos terminais privativos de uso misto e os critérios para a definição do caráter eventual e subsidiário da movimentação de carga de terceiros nesses terminais.

Os terminais portuários de uso privativo devem ter por justificativa de implantação e operação o transporte da carga própria do autorizatário, admitindo-se, no caso das áreas de uso misto, a movimentação de cargas alheias, em caráter eventual e subsidiário, apenas para evitar a ocorrência de ociosidade na operação do terminal.

O aproveitamento da capacidade ociosa dos terminais privativos de uso misto para o transporte de carga de terceiros não pode ser preconcebido como razão da viabilidade econômica do empreendimento como um todo, pois a movimentação de carga alheia deve ser marcada pelo traço da eventualidade e transitoriedade.

Os atos normativos que regem a atividade portuária deveriam ser aplicados também às autorizações já concedidas, com efeitos *ex nunc*, concedendo-se um prazo razoável, em função de cada caso concreto, para que os terminais privativos de uso misto promovessem a adequação de seu funcionamento às novas regras.

Não se poderia falar em direito adquirido, no caso das autorizações já concedidas, pois a autorização para exploração de terminal portuário privativo é ato discricionário e precário da Administração, condicionado ao adequado atendimento ao interesse público. A possibilidade de alteração das condições vigentes, em razão de novas regras impostas por lei e pela regulamentação, é prevista no art. 47 da Lei n.º 10.233/2001.

São os seguintes os requisitos de legitimidade para a exploração dos terminais portuários privativos de uso misto no Brasil:

- Comprovação de movimentação de carga própria e de terceiros;

- Comprovação de que a carga movimentada ou armazenada no terminal é destinada ou proveniente de transporte aquaviário;
- Comprovação de que a movimentação ou armazenagem de carga própria seja preponderante e que justifique, por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária, de conformidade com estudo técnico especializado;
- Comprovação de que a carga de terceiros seja compatível com as características técnicas da infraestrutura e da superestrutura do terminal autorizado;
- Comprovação de que a carga de terceiros tenha as mesmas características de armazenamento e movimentação e a mesma natureza da carga própria do terminal;
- Comprovação de que a operação de carga de terceiros na instalação portuária seja eventual e subsidiária;
- Manifestação favorável da SEP/PR, quanto à adequação da exploração do terminal às políticas e diretrizes do setor de portos e terminais portuários marítimos;
- Comprovação da propriedade do terreno onde se pretende instalar o terminal privativo; e
- Autorização da Antaq para a exploração do terminal, formalizada mediante a celebração de termo de adesão.

Tais requisitos existem à luz da legislação hoje vigente, tendo em vista a necessidade de se garantir o respeito às normas em vigor e a segurança jurídica na exploração dos terminais portuários privativos. Eventuais alterações no marco regulatório da exploração dos portos podem tornar necessária a atualização dos presentes requisitos de legitimidade jurídica.

## REFERÊNCIAS

ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários). **Resolução Antaq n.º 517, de 18 de outubro de 2005**. Aprova a norma para outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de terminal portuário de uso privativo. Disponível em: <[http://www.antaq.gov.br/Portal/Legislacao\\_Resolucoes.asp?Tipo=Portos](http://www.antaq.gov.br/Portal/Legislacao_Resolucoes.asp?Tipo=Portos)>. Acesso em 11 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução Antaq n.º 1.660, de 8 de abril de 2010**. Aprova a norma para outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de terminal portuário de uso privativo. Disponível em: <[http://www.antaq.gov.br/Portal/Legislacao\\_Resolucoes.asp?Tipo=Portos](http://www.antaq.gov.br/Portal/Legislacao_Resolucoes.asp?Tipo=Portos)>. Acesso em 11 de janeiro de 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del4657.htm>>. Acesso em 11 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 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 11 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 (1993a).** Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8630.htm)>. Acesso em 11 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (1993b).** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 11 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm)>. Acesso em 11 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>>. Acesso em 3 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 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. 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 11 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 4.391, de 26 de setembro de 2002.** Dispõe sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias de que trata a Lei n.º 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, cria o Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias, estabelece a competência para a realização dos certames licitatórios e a celebração dos contratos de arrendamento respectivos no âmbito do porto organizado, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4391.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4391.htm)>. Acesso em 11 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 6.620, de 29 de outubro de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6620.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6620.htm)>. Acesso em 11 de janeiro de 2011.



JUSTEN FILHO, Marçal. **O regime jurídico dos operadores de terminais portuários no Direito brasileiro**. In: Revista de Direito Público da Economia (RDPE), ano 4, n.º 16. Belo Horizonte: Fórum, out./dez. 2006, pp. 77-124.

LOBO, Carlos Augusto da Silveira. **Os terminais portuários privativos na Lei nº 8.630/1993**. In: Revista de Direito Administrativo nº 220. Rio de Janeiro: Renovar, abr./jun. 2000, pp. 19-34.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2.<sup>a</sup> ed., 9.<sup>a</sup> tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari e CÂMARA, Jacintho Arruda. **Terminais portuários de uso misto**. In: Revista de Direito Público da Economia (RDPE), ano 6, n.º 23. Belo Horizonte: Fórum, jul./set. 2008, pp. 59-74.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo TC-015.916/2009-0** (2009). Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em 9 de fevereiro de 2011.