

Concessão de Portos Organizados no Brasil

Considerações sobre os modelos de desestatização de portos públicos previstos pela legislação brasileira

Autor: Renato Hugo Reis Borges

Orientadora: Maria Virginia Mesquita Nasser

Coletânea de Pós-Graduação

Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação (CDR)

Volume 1



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas (Vice-Presidente no exercício da Presidência)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz

Vital do Rêgo

Jorge Oliveira

Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luis de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

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

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

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

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Leonardo Lopes Garcia

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Ana Carolina Dytz Fagundes de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Concessão de Portos Organizados no Brasil

Considerações sobre os modelos de desestatização de portos públicos previstos pela legislação brasileira

Renato Hugo Reis Borges

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

Orientadora:

Prof. Maria Virginia Mesquita Nasser

Banca examinadora:

Leonardo Coelho Ribeiro

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BORGES, Renato Hugo Reis. **Concessão de Portos Organizados no Brasil: Considerações sobre os modelos de desestatização de portos públicos previstos pela legislação brasileira.** 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Renato Hugo Reis Borges
TÍTULO: Concessão de Portos Organizados no Brasil
GRAU/ANO: Especialista/2022

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

Renato Hugo Reis Borges
renatohrborges@gmail.com

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Borges, Renato Hugo Reis

Concessão de Portos Organizados no Brasil: Considerações sobre os modelos de desestatização de portos públicos previstos pela legislação brasileira / Renato Hugo Reis Borges. – Brasília: ISC/TCU, 2023.
(Monografia de Especialização)

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

CDU 02
CDD 020

Concessão de Portos Organizados no Brasil

Considerações sobre os modelos de desestatização de portos públicos previstos pela legislação brasileira

Renato Hugo Reis Borges

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

Brasília, 29 de março de 2023.

Banca Examinadora:

Prof.^a Maria Virginia Mesquita Nasser
Orientadora
Advogada

Prof. Leonardo Coelho Ribeiro
Avaliador
Advogado

Dedico esse trabalho à minha esposa
Natália, minha filha Sofia e meu filho
Theo.

Resumo

A Lei Geral de Portos do Brasil prevê dois regimes de exploração de instalações portuárias. O primeiro regime está relacionado aos portos públicos, denominados de portos organizados, que podem ser administrados diretamente por um ente público ou por um parceiro privado mediante contrato de concessão, ao tempo em que os terminais portuários dentro desses portos organizados costumam ser explorados por particulares titulares de contratos de arrendamento. O segundo regime é o da autorização, no qual o poder concedente outorga a um particular o direito de explorar uma instalação portuária em sua própria área. A primeira concessão de portos foi contratada em 2022 e representa um marco no setor. Neste trabalho, são avaliadas as principais diferenças entre os modelos de exploração de portos no Brasil, comparando com modelos internacionais. Ao comparar um contrato de concessão com um de arrendamento, constatou-se que o rol de obrigações é substancialmente distinto, ao passo em que a matriz de riscos é praticamente idêntica. A conclusão geral é de que a escolha por conceder ou não a administração de um porto organizado é basicamente uma opção de política pública, visto que há vantagens e desvantagens inerentes a cada modelo. A tendência é que a concessão da Companhia Docas do Espírito Santos, efetivada em 2022, sirva como um modelo experimental para avaliação quanto à viabilidade desse tipo de delegação no setor portuário.

Palavras-chave: Portos; concessão; arrendamento; autorização; política pública.

Abstract

The Brazilian General Ports Law provides for two regimes for the exploitation of port facilities. The first regime is related to public ports, called organized ports, which can be directly managed by a public entity or a private partner through a concession agreement, while the port terminals within these organized ports are typically operated by private individuals holding lease contracts. The second regime is authorization, in which the granting authority grants a private party the right to operate a port facility in its own area. The first port concession was contracted in 2022 and represents a milestone in the sector. This paper evaluates the main differences between port exploitation models in Brazil, comparing them with international models. When comparing a concession agreement with a lease agreement, it was found that the obligations list is substantially different, while the risk matrix is practically identical. The overall conclusion is that the choice to grant or not the management of an organized port is basically a public policy option, since there are advantages and disadvantages inherent in each model. The trend is that the concession of the Companhia Docas do Espírito Santo, executed in 2022, will serve as an experimental model for evaluation of the viability of this type of delegation in the port sector.

Keywords: Ports; concession; leasing; authorization; public policy.

Lista de figuras

Figura 1: Projetos concluídos e em andamento (SPPI).....	20
Figura 2: Sistema portuário nacional	29
Figura 3: Contratos em portos organizados	32
Figura 4: Painel de instalações privadas	34
Figura 5: Quantidade de instalações autorizadas por ano	35
Figura 6: Movimentação de contêineres- TUPs x portos organizados	35
Figura 7: Modelos de exploração portuária	41

Lista de quadros

Quadro 1 – Síntese dos modelos de concessão.....	43
Quadro 2 – Comparação das vantagens e desvantagens inerentes a cada modelo de concessão para a Codesa.....	51
Quadro 3 – Principais obrigações previstas em concessão e arrendamento.....	52
Quadro 4 – Alocação de riscos ao contratado (concessão e arrendamento).....	56
Quadro 5 – Alocação de riscos ao poder concedente (concessão e arrendamento)	61

Sumário

1.	Introdução	12
2.	Concessão de Serviços Públicos	14
2.1.	Aspectos legais e constitucionais da concessão de serviços públicos	14
2.2.	Objetivos gerais das concessões	16
2.3.	Características dos contratos de concessão	17
2.4.	Aspectos econômicos das concessões	19
2.5.	Equilíbrio econômico-financeiro e alocação de riscos nas concessões	22
3.	Setor portuário brasileiro	27
3.1.	Marco legal do setor portuário	27
3.2.	Regimes de exploração de instalações portuárias	27
3.2.1.	Portos organizados	27
3.2.2.	Instalações autorizadas	33
3.3.	Desestatização e exploração indireta de portos organizados.....	36
3.3.1.	Concessão de portos organizados na Lei 12.815/2013 e Decreto 8.033/2013	40
3.3.2.	Modalidades de concessão.....	41
3.3.3.	Experiência internacional	44
4.	Concessão de Porto Organizado: o caso da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa)	50
4.1.	Contextualização	50
4.2.	Modelo de concessão adotado.....	51
4.3.	Obrigações da concessionária	52
4.4.	Matriz de riscos da concessão	54
4.4.1.	Riscos atribuídos ao parceiro privado	55
4.4.2.	Riscos atribuídos ao poder concedente	61
5.	Conclusões	64
6.	Referências	67

1. Introdução

O setor portuário é de fundamental importância na economia no país, sendo responsável por cerca de 95% da corrente de comércio exterior e por mais de 120 mil empregos diretos e indiretos¹. Em 2022, de acordo com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, os portos registraram movimentação de 1,209 bilhões de toneladas².

Diante da notória relevância dos portos ao desempenho econômico e social do país, o objetivo geral deste trabalho é trazer uma reflexão a respeito dos modelos de exploração de instalações portuárias, com foco na política de concessão de portos organizados.

De modo geral, será demonstrado que prevalece no mundo o modelo *landlord*, no qual o titular da área e infraestrutura portuária é o Estado, que delega aos particulares o direito de explorar parte dessas áreas públicas para instalação de terminais e realização das operações portuárias.

No Brasil, há instalações portuárias privadas, sujeitas ao regime de autorização, e os portos organizados, cuja exploração acontece seguindo a essência do modelo *landlord*, ressalvadas algumas particularidades do nosso ordenamento jurídico.

A gestão desses portos organizados é normalmente exercida por empresas estatais, mas também há previsão legal de concessão a parceiros privados. Os terminais situados nesses portos organizados são normalmente explorados por contratos de arrendamento.

Nesse sentido, o propósito deste trabalho é trazer um estudo específico sobre o setor portuário e seus modelos de exploração direta e indireta.

De início, será apresentado um diagnóstico do modelo de concessão de serviços públicos preconizado no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase em seus aspectos jurídicos e econômicos, inclusive no que se refere ao direito ao equilíbrio econômico-financeiro.

¹ <https://www.sopesp.com.br/2019/10/07/o-porto-e-a-economia-do-brasil/#:~:text=O%20setor%20portu%C3%A1rio%20gera%20mais,para%20a%20economia%20do%20Brasil.>

² <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2023/setor-portuario-movimenta-mais-de-1-2-bilhao-de-toneladas-em-2022>

Na sequência, haverá um capítulo dedicado à explanação do modelo jurídico-regulatório adotado no Brasil para exploração do setor portuário, com destaque para a gestão de portos organizados. Também serão evidenciados alguns exemplos de modelos internacionais.

Por último, pretende-se abordar de forma prática as principais nuances e diferenças dos contratos de concessão e arrendamento portuário, em especial no que se refere à matriz de obrigações e riscos, utilizando-se como exemplo o caso do arrendamento STS11, no Porto de Santos, e da concessão dos Portos de Vitória e Barra do Riacho, no Espírito Santos.

2. Concessão de Serviços Públicos

Para uma boa compreensão do modelo de concessão de portos organizados, é fundamental conhecer a essência do instituto enquanto delegação da prestação de serviços públicos a entes privados.

2.1. Aspectos legais e constitucionais da concessão de serviços públicos

O instituto da concessão tem amparo na Constituição Federal, notadamente nos dispositivos que tratam da distribuição de competências entre União, Estados e Municípios. Como este trabalho tem como foco o setor portuário, faz-se referência aqui ao artigo 21, inciso XII, alínea “f”, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

A possibilidade de concessão de serviços públicos também se encontra disposta no artigo 175 da Constituição Federal:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Esse regime foi regulamentado por meio da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que recebeu algumas modificações decorrentes da publicação da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como a nova lei de licitações e contratos. De acordo com esses normativos, a definição de concessão de serviço público é:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

Constata-se, portanto, que a concessão é um instrumento por meio do qual o poder concedente delega a prestação de um serviço público a um particular para que este o desempenhe por prazo determinado, por sua conta e risco.

Com isso em evidência, resta agora compreender o que é considerado “serviço público” e o que pode ser efetivamente concedido.

Aragão (2013) ensina que os serviços públicos consistem nas atividades econômicas essenciais ao atendimento do mínimo de condições dignas de vida e que, ao mesmo tempo, não sejam satisfeitas adequadamente pela própria sociedade, mercado ou terceiro setor. Defende, no entanto, que isso apenas não seria suficiente para qualificação de um serviço como público.

Em sua visão, a definição de serviço público pode ser segmentada em quatro concepções principais, a saber:

- a) concepção amplíssima: considera-se serviço público qualquer atividade exercida pelo Estado, seja ela externa ou interna, inerente ou não à soberania, econômica ou não, prestacional, de política administrativa ou de fomento;
- b) concepção ampla: considera-se serviço público a atividade prestacional do Estado, independentemente de cobrança, incluindo serviços econômicos, sociais e serviço *uti universi*;
- c) concepção restrita: considera-se serviço público apenas a atividade prestacional que tenha liame imediato com os indivíduos, podendo-se identificar e quantificar a respectiva fruição, abrangendo serviços econômicos e sociais;

- d) concepção restritíssima: considera-se serviço público apenas aquele financiado pelo usuário e de titularidade exclusiva do Estado, explorável pela iniciativa privada apenas mediante concessão ou permissão.

Após apresentar todas essas concepções, Aragão adota para si a seguinte concepção de serviço público (2013, p. 231):

(...) serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade (Aragão, 2013, p. 231).

A Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, adota a seguinte definição (2013, p. 107):

(...) toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (Di Pietro, 2013, p. 103).

Importando esses conceitos ao tema deste trabalho, pode-se admitir que os serviços inerentes à gestão dos portos organizados, enquanto ativos públicos, enquadram-se na definição de serviço público e, portanto, estão sujeitos ao regime de concessão.

2.2. Objetivos gerais das concessões

A concessão é um instrumento jurídico por meio do qual o Estado se desonera da obrigação de prestar determinado serviço, assumindo as funções de controle, regulação, supervisão e fiscalização de sua execução, transferindo-a a um ente privado que, em regra, é remunerado pelo próprio usuário do serviço mediante tarifa.

Essa delegação abrange apenas o exercício do serviço, ou seja, a sua titularidade remanesce com poder público, que dispõe de institutos e prerrogativas para controlar e até reaver a atribuição de prestar o serviço, a exemplo da reversibilidade de bens, possibilidade de encampação, controle de tarifas e outros que serão abordados adiante neste trabalho.

A compreensão da diferença entre o exercício do serviço e a sua titularidade é fundamental, pois apenas o primeiro é efetivamente delegado à iniciativa privada. A esse respeito, Aragão (2013) ensina que:

Ora, é exatamente isso que ocorre na concessão: o direito que é concedido (de gerir um serviço público) deriva e faz parte de um direito da Administração (de ser o senhor do serviço em todos os seus aspectos), sendo criado a partir dele. O conteúdo daquele corresponde ao conteúdo de uma das faculdades que integram esse. Há, então, a segregação daquela faculdade de gestão e a sua autonomização em um direito autônomo, que é o direito do qual o concessionário passa a ser o titular enquanto viger o contrato de concessão. Embora fique por prazo determinado sem essa faculdade (gestão do serviço), a Administração mantém todas as demais faculdades inerentes ao seu direito sobre o serviço (de fiscalizá-lo, de alterar as condições de sua prestação, de retomá-lo etc.).

Na prática, o instituto da concessão viabiliza que o Estado repasse à iniciativa privada a responsabilidade pela prestação de serviços públicos, normalmente precedidos de obras de grande porte, reservando-lhe a prerrogativa de regular e fiscalizar a atuação desse parceiro privado.

É um modelo de contrato com forte consolidação em áreas que demandam dinamicidade, investimentos vultuosos e mão-de-obra especializada, a exemplo do setor de infraestrutura de transportes (p. ex.: portos, aeroportos, rodovias, ferrovias etc.).

Parte-se do pressuposto que o parceiro privado tem melhores condições de prover o serviço de forma eficiente, realizando investimentos e gerenciando riscos que possam afetar a sua execução, sem mencionar o fato que a remuneração ocorre geralmente mediante cobrança de tarifa pela concessionária diretamente ao usuário do serviço.

Sendo assim, pode ser vantajoso ao poder público delegar a prestação do serviço, muitas vezes sem obrigar-se a contribuir financeiramente com a contratada, e focar na supervisão, fiscalização e regulação.

2.3. Características dos contratos de concessão

A concessão de serviços públicos é regida essencialmente pela Lei 8.987/1995, editada pela União no exercício de sua competência privativa para elaborar normas gerais de contratos e licitações aplicáveis a todos entes da Federação, sem prejuízo

da competência residual de estados e municípios para criar leis específicas sobre o tema.

O instituto da concessão exige a realização de prévia licitação para definição do futuro contratado, ressalvadas algumas hipóteses expressamente previstas na legislação pertinente.

A recente Lei 14.133/2021, conhecida como a nova lei de licitações, estabelece que a concessão de serviço público deve ser precedida de licitação nas modalidades de concorrência ou diálogo competitivo³.

O contrato de concessão é o instrumento que define o serviço delegado, delimita a área, determina a forma de exploração, remuneração e prazo de vigência, elenca os direitos e obrigações das partes e usuários e dispõe sobre outras questões de direito, como infrações e penalidades cabíveis.

Uma das principais características da concessão está no fato de que, uma vez extinto o contrato, os bens afetos ao serviço reverterem ao poder público, tanto aqueles que já eram de propriedade da autoridade pública e foram transferidos à concessionária no início quanto aqueles que foram incorporados durante a sua vigência.

Em relação à remuneração, tem-se que a maior parte dos recursos obtidos pelas concessionárias advém da cobrança de tarifas aos usuários, nos termos fixados no edital e no contrato. Essas tarifas geralmente passam por processos de reajuste e revisão para recomposição do real valor econômico (correção monetária) e readequação em caso de ocorrência de evento cujo risco não tenha sido assumido pela contratada e que repercuta negativamente em seu equilíbrio econômico-financeiro.

No entanto, para além das receitas tarifárias, os contratos podem prever a possibilidade de percepção de receitas acessórias e complementares, como, por

³ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

(...)

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;

exemplo, a exploração de área de subsolo ou contígua a determinada obra para instalação de estacionamentos, lojas, restaurantes etc.

Os prazos dos contratos de concessão são geralmente fixados de acordo com o tempo necessário para a devida remuneração dos investimentos necessários à execução dos serviços, observando-se, portanto, critérios de conveniência e oportunidade do poder concedente.

A concessionária, uma vez firmado o contrato, deve observância a uma série de obrigações destinadas, em última instância, à garantia de prestação de um serviço adequado, conceituado pela Lei 8.987/1995 como aquele que atende às condições de eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade.

Em princípio, o instituto da concessão não comporta a subcontratação ou terceirização das atividades finalísticas do contrato, muito embora seja admitida a realização de subconcessões, transferência de titularidade dos contratos e/ou do controle acionário das concessionárias.

As relações jurídicas formadas entre os concessionários e seus fornecedores e prestadores de serviço são regidas pelo direito privado, uma vez que não geram qualquer tipo de vínculo junto ao poder público.

Esse tipo de contrato também admite a utilização de sistemas alternativos de soluções de controvérsias entre poder concedente e concessionária. Cite-se, a título de exemplo, o Decreto 10.025, de 20 de setembro de 2019, que dispõe sobre arbitragem nos setores de transporte e se aplica aos litígios envolvendo a União ou às entidades da administração pública federal e concessionários, subconcessionários, permissionários, arrendatários, autorizatários ou operadores portuários.

2.4. Aspectos econômicos das concessões

As concessões devem ser também estudadas sob o ponto de vista econômico, dada a sua relevância para o aporte de investimentos, sobretudo no setor de infraestrutura.

A propósito, de acordo com estudo conduzido pelo Banco Mundial em 2017⁴, as concessões foram o principal veículo para participação privada em infraestrutura:

⁴ De Volta ao Planejamento: Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade

As concessões foram o principal veículo para a participação privada em infraestrutura. Entre 1994 e 2015, o Brasil realizou 1.922 projetos com participação privada. As concessões representaram 88% desse total (36% foram projetos novos, e 52% envolveram ativos pré-existentes). As concessões corresponderam a 73% dos US\$ 506 bilhões investidos durante esse período. Após a conclusão de grandes programas de desestatização em 1998, os fluxos de capital privado diminuíram em todos os setores. Eles recomeçaram a crescer em 2008, com picos em 2012 e 2014, quando o Brasil atraiu investimentos para a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Na mesma época, o país realizou várias concessões bem-sucedidas, principalmente na área de transportes. Muito disso, no entanto, deveu-se à ajuda de subsídios consideráveis (e contribuições de capital e quase-capital) do setor público.

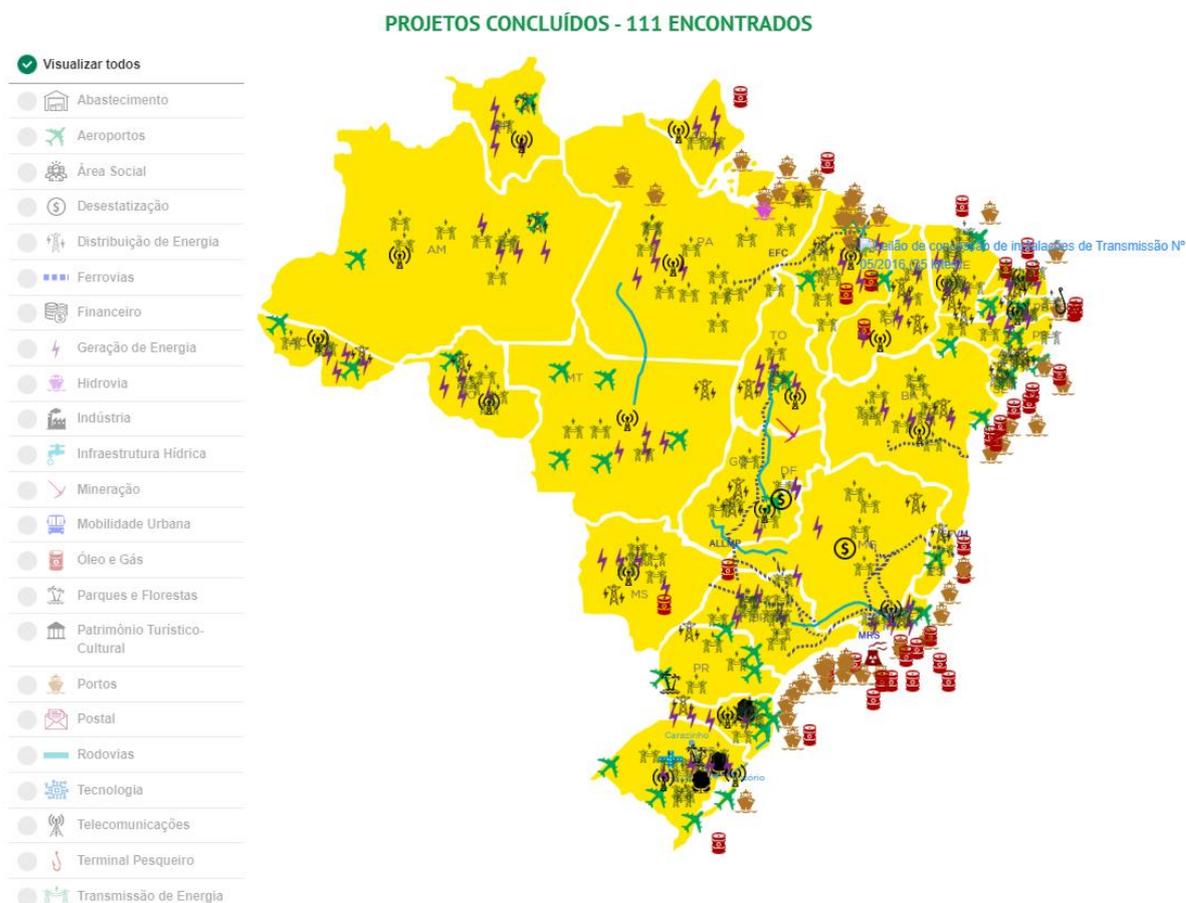
Esses dados são interessantes, na medida em que, de acordo com o mesmo estudo, o aporte de investimentos em infraestrutura tem se revelado uma prioridade na agenda de políticas em países de todo o mundo. Eles são considerados necessários para o desenvolvimento de setores estratégicos, como cidades inteligentes e sustentáveis, transporte público, energia limpa etc.

Nesse sentido, Guimarães e Freitas (2019), em um estudo que avalia o contexto histórico de aporte de investimentos em infraestrutura no país, concluem que a baixa qualidade da infraestrutura é um dos principais obstáculos a serem vencidos para que o Brasil ostente taxas de crescimento sustentáveis e em níveis compatíveis com nosso estágio de desenvolvimento.

Em sua visão, o programa de privatizações implementado na década de 1990 foi importante para impulsionar os investimentos, mas alguns problemas prejudicaram sua eficácia, em especial os seguintes: inadequações dos marcos regulatórios setoriais, falta de autonomia de agências reguladoras, elevado custo de capital, insegurança jurídica e adoção de uma política de modicidade tarifária excessiva, afastando o interesse do setor privado.

Diante desse cenário, revela-se interessante a iniciativa do Governo Federal de implementar uma instituição dedicada exclusivamente ao planejamento e monitoramento das parcerias entre agentes públicos e privados, denominada Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI). De acordo com o seu sítio eletrônico, há registro de 111 projetos concluídos e 154 em andamento, nos mais variados setores, como se verifica na imagem a seguir colacionada.

Figura 1: Projetos concluídos e em andamento (SPPI)



Fonte: Brasil. Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (2023)

De toda sorte, deve-se ter em mente que a opção pela concessão não é sempre preferível em relação à realização de investimentos diretamente pelo poder público. Isso porque, por se tratar de um instrumento complexo, existem muitas variáveis a serem consideradas e existe um risco considerável de fracasso se a modelagem da contratação não for desenvolvida de forma adequada.

Esse é o entendimento apresentado por André Nakamura (2018), que defende que a transferência de um serviço público ou obra para iniciativa privada deve acontecer apenas quando essa for a melhor escolha dentre as possíveis, avaliando-se a distribuição de riscos, o *value for Money* e as vantagens e desvantagens associados a cada tipo de contratação.

Essa constatação reforça a teoria por trás do presente trabalho, pois a vantajosidade das concessões não está apenas no ato de repassar à iniciativa privada a responsabilidade pela execução de investimentos e prestação de serviços públicos.

Se essa contratação não for bem refletida, estudada e dimensionada, o risco de insucesso é relevante.

2.5. Equilíbrio econômico-financeiro e alocação de riscos nas concessões

Um aspecto de grande relevância e complexidade inerente aos contratos de concessão é o seu equilíbrio econômico-financeiro.

Isso porque as concessões representam instrumentos de outorga de longo prazo, com potencial de atravessar várias instabilidades - a exemplo de crises políticas e econômicas, alterações legislativas e mudanças de governo -, o que instiga as partes a refletirem com maior cuidado sobre as regras que deverão ser aplicadas durante a vigência da avença para garantir que os direitos e obrigações mantenham-se proporcionais e que uma das partes não seja desmedidamente prejudicada em detrimento da outra.

O princípio do equilíbrio econômico-financeiro tem origem França, no início do século XX, a partir de alguns casos decididos pelo Conselho de Estado em que restou assegurada ao ente privado a equivalência entre deveres e benefícios econômicos advindos da prestação do serviço. Essa garantia nasceu como uma resposta à prerrogativa de modificação unilateral de contratos por parte do Estado (Marrara e Souza, 2019).

No Brasil, a essência é fundamentalmente a mesma. Uma vez celebrado o contrato, as partes vinculam-se aos parâmetros iniciais de ônus e bônus, que passam a guiar a relação em favor da segurança jurídica.

Nesse contexto, Egon Bockmann Moreira (2019) assevera que o equilíbrio econômico-financeiro indica a posição estável do projeto concessionário no que respeita à administração de seus recursos materiais (economia) e ao capital disponível para tanto (finanças).

Di Pietro (2013), por sua vez, define o princípio do equilíbrio econômico-financeiro como a relação estabelecida no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração.

Essa garantia ao equilíbrio econômico-financeiro tem lastro constitucional, como se depreende de seu artigo 37, inciso XXI:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No caso específico das concessões, esse princípio consta expresso nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.987/1995:

Art. 9º 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.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

(...)

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

É importante esclarecer, todavia, que nem todos os eventos que desestabilizam a almejada relação de equivalência financeira são aptos a ensejar a recomposição de seu equilíbrio. Os riscos do negócio, assim considerados aqueles absorvidos pela concessionária, não geram direito à revisão dos parâmetros contratuais.

Diante disso, infere-se que a distribuição de riscos representa um dos pontos mais sensíveis e relevantes na modelagem e conformação de um contrato de concessão de serviços públicos.

A disciplina de alocação de riscos foi fortemente inspirada na teoria da imprevisão, conhecida também como teoria das áleas, que segrega os eventos passíveis de ocorrência na vigência do contrato como sendo da álea ordinária ou extraordinária.

De acordo com Guimarães (2019), a racionalidade dessa teoria consiste em separar os riscos oriundos da atividade empresarial ordinária, que devem ser assumidos pelo contratante privado encarregado da prestação do serviço (como o risco de demanda, por exemplo) dos riscos caracterizados como extraordinários, não passíveis de previsibilidade quanto à sua materialização ao longo da execução do contrato.

Esses riscos extraordinários ainda poderiam ser subdivididos em duas espécies: (i) álea extraordinária econômica, assim considerados os eventos alheios à atividade estatal com potencial de onerar sobremaneira os custos de produção dos serviços; e (ii) álea extraordinária administrativa, contemplando medidas estatais genéricas (fato do príncipe) ou específicas com impactos na relação.

Embora a teoria das áleas seja usualmente adotada para solucionar controvérsias associadas a equilíbrio econômico-financeiro de contratos, existe uma forte discussão sobre sua inaplicabilidade e/ou inadequação para contratos de longo prazo que não envolvem uma contraprestação direta do Estado pela prestação de determinado serviço, mas sim uma equação econômico-financeira em que o privado é responsável por realizar investimentos, executar a atividade e ser remunerado pelo usuário.

A esse respeito, defende Egon Bockmann Moreira (2019, p. 93):

O segundo motivo para afastar a incidência do art. 65 da LGL está em que a fonte de receitas nos contratos de longo prazo e o valor por elas representado não têm a mesma lógica – nem o mesmo regime jurídico – das receitas e despesas da LGL. Nos contratos de concessões, permissões, autorizações e parcerias público-privadas, quem faz o aporte inicial é o contratado. A pessoa privada precisa captar recursos, em bancos ou diretamente com os acionistas, e financiar as obras inaugurais (que podem durar de alguns meses até vários anos). São contratos de investimento, que agregam ao valor estático a projeção de remuneração do capital e a avaliação da expectativa de retorno (bem como cálculos projetados para o futuro). Só depois de realizado

o investimento nos bens públicos é que se poderá cobrar a tarifa dos usuários (e/ou a contraprestação do contratante público, nos casos das parcerias). Cada tarifa significa ínfima parcela dos aportes inicialmente feitos pelo contratado – e só a respectiva somatória no tempo poderá implicar a compreensão da receita do projeto concessionário.

Nesse contexto, a teoria das áleas vem sendo superada, especialmente nos casos de contratos de longo prazo, conferindo espaço para modelos mais complexos em que se promove uma alocação prévia e eficiente de riscos que serão suportados pelo ente privado e Estado, de modo que apenas estes últimos geram direito a reequilíbrio.

Na prática, portanto, essa proposta de alocação objetiva de riscos permite a superação da teoria das áleas.

A intelecção é de que quanto maior o detalhamento da matriz de riscos, menores seriam os espaços para interpretações diversas e divergentes sobre a responsabilidade das partes acerca dos riscos que podem interferir no contrato, de modo a conferir maior objetividade a avaliações pertinentes ao tema (Guimarães, 2019).

A recente Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) acolheu esse ideal de segregação expressa de riscos, como se nota no conceito adotado para a expressão “matriz de riscos”⁵. Há também um capítulo inteiro dedicado à tutela da matriz de alocação de riscos⁶.

⁵ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

⁶ Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

É importante ressaltar que essa distribuição de riscos não pode ser arbitrária e aleatória, sujeitando-se a regras predefinidas, como aquelas elencadas na Lei 14.133/2021, e aos princípios que regem a atuação administrativa, sobretudo a eficiência, interesse público e o próprio princípio do equilíbrio econômico-financeiro.

Garcia (2019) considera que esse modelo de distribuição de riscos imprime um modelo dinâmico ao equilíbrio do contrato. Antes, na visão tradicional, o sistema de equilíbrio representava uma mera equivalência cartesiana entre o conjunto de obrigações e as formas de remuneração concebidas. Agora, dada a conexão da matriz de riscos com o equilíbrio do contrato, este assume uma dimensão dinâmica.

Em suma, portanto, o que se tem como certo na dogmática do equilíbrio econômico-financeiro é que: (i) a ocorrência de evento compreendido no risco assumido pelo particular não afeta a relação pactuada entre as partes; e (ii) a consumação de evento não compreendido pelo particular, que lhe aumente os encargos originalmente previstos, gera o direito à revisão dos termos do contrato.

§ 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

§ 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.

§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do caput do art. 124 desta Lei;

II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato.

§ 6º Na alocação de que trata o caput deste artigo, poderão ser adotados métodos e padrões usualmente utilizados por entidades públicas e privadas, e os ministérios e secretarias supervisores dos órgãos e das entidades da Administração Pública poderão definir os parâmetros e o detalhamento dos procedimentos necessários a sua identificação, alocação e quantificação financeira.

3. Setor portuário brasileiro

Após a apresentação dessas breves considerações teóricas, é importante avaliar como está organizado o setor portuário nacional para, na sequência, compreender os principais aspectos técnicos, jurídicos e operacionais das concessões de portos organizados.

3.1. Marco legal do setor portuário

O marco legal do setor portuário é a Lei 12.815, publicada em 5 de junho de 2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. O referido diploma legal é regulamentado pelo Decreto 8.033, de 27 de junho de 2013.

3.2. Regimes de exploração de instalações portuárias

No ordenamento jurídico atual, há dois modelos principais de exploração de portos e instalações portuárias: (i) instalações públicas, situadas dentro dos portos organizados, exploradas por meio de concessão e/ou arrendamento; e (ii) instalações privadas, situadas fora das poligonais de portos organizados, sujeitas ao regime de autorização.

O modelo de exploração de portos públicos ainda pode ser subdividido em dois: (i) *landlord port*, no qual a autoridade portuária é pública, normalmente constituída na forma de uma empresa estatal, e os operadores portuários e/ou arrendatários são particulares; e (ii) *private landlord port*, no qual a autoridade portuária é uma empresa privada, titular de uma outorga de concessão, e os operadores portuários também são particulares.

3.2.1. Portos organizados

De acordo com o artigo 1º, § 1º, da Lei 12.815/2013, a exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

De acordo com a mesma lei, considera-se porto organizado um bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária.

A área do porto organizado é delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado.

De acordo com o sítio eletrônico do Governo Federal⁷, existem hoje 35 portos organizados no país, sendo que, nessa categoria, inserem-se os portos com administração exercida pela União, no caso das Companhias Docas, ou delegadas a municípios, estados ou concessões a entes privados.

Conforme ilustração colacionada na sequência, esses portos organizados podem ser segregados em três grupos:

- a) Portos organizados delegados: Suape (PE), Imbituba (SC), Laguna (SC), São Francisco do Sul (SC), Itaqui (MA), Cabedelo (PB), Recife (PE), São Sebastião (SP), Antonina (PR), Paranaguá (PR), Pelotas (RS), Porto Alegre (RS), Rio Grande (RS), Porto Velho (RO), Itajaí (SC), Santana (AP), Forno (RJ) e Manaus (AM);
- b) Portos organizados administrados por empresas controladas pela União: Santos (SP), Angra dos Reis (RJ), Itaguaí (RJ), Rio de Janeiro (RJ), Niterói (RJ), Ilhéus (BA), Aratu (BA), Salvador (BA), Maceió (AL), Natal (RN), Areia Branca (RN), Fortaleza (CE), Vila do Conde (PA), Belém (PA) e Santarém (PA).
- c) Portos concedidos a entes privados: Vitória (ES) e Barra do Riacho (ES).

⁷ https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte_aquaviario-antigo/sistema-portuario

Em resumo, os portos organizados são áreas públicas, de responsabilidade da União, com poligonal definida por ato do Poder Executivo, qualificadas e destinadas à exploração de serviços portuários.

A definição de políticas públicas, diretrizes e planejamento inerentes aos portos organizados compete ao Governo Federal, na qualidade de poder concedente, enquanto a sua gestão fica a cargo das chamadas autoridades portuárias, que podem ser empresas estatais constituídas pelo ente responsável pela administração (União ou outro ente que tenha recebido a delegação) ou empresas concessionárias.

De acordo com os artigos 17 e 18 da Lei 12.815/2013, compete às autoridades portuárias, dentre outros:

- a) pré-qualificar os operadores portuários, de acordo com as normas estabelecidas pelo poder concedente;
- b) arrecadar os valores das tarifas relativas às suas atividades;
- c) fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias;
- d) fiscalizar a operação portuária, zelando pela realização das atividades com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;
- e) autorizar a entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, ouvidas as demais autoridades do porto;
- f) autorizar a movimentação de carga das embarcações, ressalvada a competência da autoridade marítima em situações de assistência e salvamento de embarcação, ouvidas as demais autoridades do porto;
- g) reportar infrações e representar perante a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos;
- h) organizar a guarda portuária, em conformidade com a regulamentação expedida pelo poder concedente;
- i) sob coordenação da autoridade marítima, estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade;
- j) sob coordenação da autoridade aduaneira, delimitar a área de alfandegamento.

Em essência, a autoridade portuária exerce atividades inerentes à gestão do porto organizado, atuando como uma espécie de síndica do condomínio portuário, auferindo receitas decorrentes dos serviços prestados em sua área e reinvestindo no custeio e melhoria das instalações.

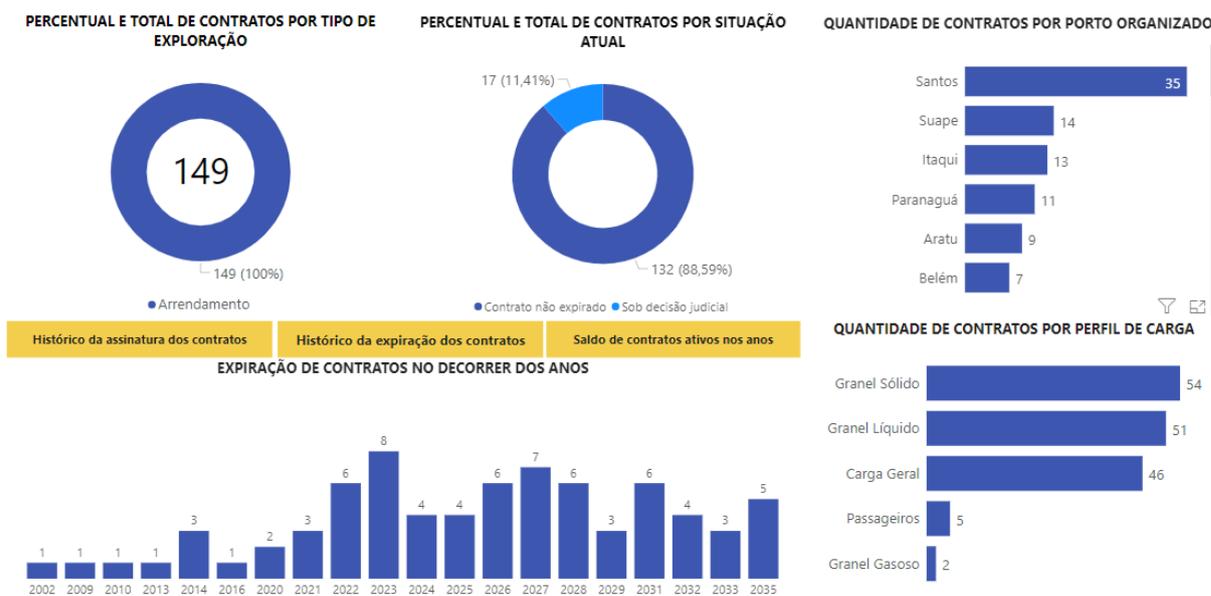
As atividades inerentes às autoridades portuárias podem ser repassadas à iniciativa privada apenas mediante a celebração de contrato de concessão, como será abordado adiante neste trabalho. De acordo com a Lei 12.815/2013, considera-se concessão a “cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado”.

Por outro lado, a exploração de áreas inseridas dentro da poligonal de portos organizados, com vistas à instalação e operação de terminais portuários, se dá normalmente mediante a celebração de contratos de arrendamento. A Lei 12.815/2013 conceitua arrendamento como a “cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado”.

Na prática, os terminais portuários que prestam serviços de movimentação e armazenagem de carga nos portos organizados são normalmente constituídos na forma de arrendamentos portuários.

A título de exemplo, no Porto de Santos/SP há uma empresa estatal atuando na qualidade de autoridade portuária (*Santos Port Authority - SPA*) e diversas empresas arrendatárias de áreas e instalações para prestação de atividades portuárias, a exemplo da Santos Brasil (contêineres), ADM do Brasil (granéis sólidos vegetais) e Citrosuco (granéis líquidos vegetais).

De acordo com o sítio eletrônico da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), existem hoje 149 contratos de arrendamento portuário no território nacional, a maior parte deles no Porto de Santos/SP.

Figura 3: Contratos em portos organizados

Fonte: Brasil. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2023)

Além dos contratos de arrendamento, existem mais dois instrumentos de outorga que disciplinam a exploração indireta de áreas situadas em portos organizados e destinadas às atividades afetas às operações portuárias, quais sejam: (i) contrato de uso temporário e (ii) contrato de transição.

O contrato de uso temporário foi concebido, em sua origem, por meio de regulamentação infralegal editada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com vistas a viabilizar a celebração de instrumentos de menor prazo para empreendimentos destinados a movimentar cargas com mercado não consolidado ou para atender plataformas *offshore*.

Esse instrumento ficou suspenso por decisão judicial durante um período e voltou a vigorar com a publicação da Lei 14.047/2020, que conferiu força legal ao contrato de uso temporário por meio da inclusão do artigo 5º-D na Lei 12.815/2013 (“a administração do porto organizado poderá pactuar com o interessado na movimentação de cargas com mercado não consolidado o uso temporário de áreas e instalações portuárias localizadas na poligonal do porto organizado, dispensada a realização de licitação”).

O contrato de transição, por sua vez, contém previsão apenas nos normativos regulatórios da Antaq e visam, em linhas gerais, disciplinar a exploração transitória de áreas enquanto não concluída a licitação para celebração de contrato de

arrendamento. O seu objetivo é fundamentalmente evitar a descontinuidade de operações e ociosidade de áreas portuárias.

A despeito desses dois últimos contratos mencionados, é certo que o instrumento de outorga mais adequado para disciplinar a exploração de áreas portuárias, assegurando-se um ambiente regulatório propício à realização de investimentos e prazo suficiente para sua amortização, é o contrato de arrendamento.

3.2.2. Instalações autorizadas

O sistema portuário brasileiro também é composto por instalações privadas, constituídas por empresas privadas em área própria, que operam com autorização concedida pelo poder público.

Esse regime de autorização é disciplinado no artigo 8º da Lei 12.815/2013, a seguir transcrito:

Art. 8º Serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público, as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado, compreendendo as seguintes modalidades:

- I - terminal de uso privado;
- II - estação de transbordo de carga;
- III - instalação portuária pública de pequeno porte;
- IV - instalação portuária de turismo;

Note-se, portanto, que as instalações portuárias privadas são aquelas situadas fora dos portos organizados e podem ser segregadas em quatro modalidades: (i) terminal de uso privado; (ii) estação de transbordo de carga; (iii) instalação portuária pública de pequeno porte; e (iv) instalação portuária de turismo. A própria Lei 12.815/2013 traz a definição de cada uma delas:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

- IV - terminal de uso privado: instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado;
- V - estação de transbordo de cargas: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área do porto organizado e utilizada exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem;
- VI - instalação portuária pública de pequeno porte: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros ou mercadorias em embarcações de navegação interior;

VII - instalação portuária de turismo: instalação portuária explorada mediante arrendamento ou autorização e utilizada em embarque, desembarque e trânsito de passageiros, tripulantes e bagagens, e de insumos para o provimento e abastecimento de embarcações de turismo;

De acordo com o Painel de Monitoramento de Instalações Privadas, disponível no sítio eletrônico da Antaq, o país conta hoje com 266 instalações autorizadas, sendo 218 terminais de uso privado (TUPs), 43 estações de transbordo de cargas (ETCs) e 4 instalações portuárias de turismo (IPT):

Figura 4: Painel de instalações privadas

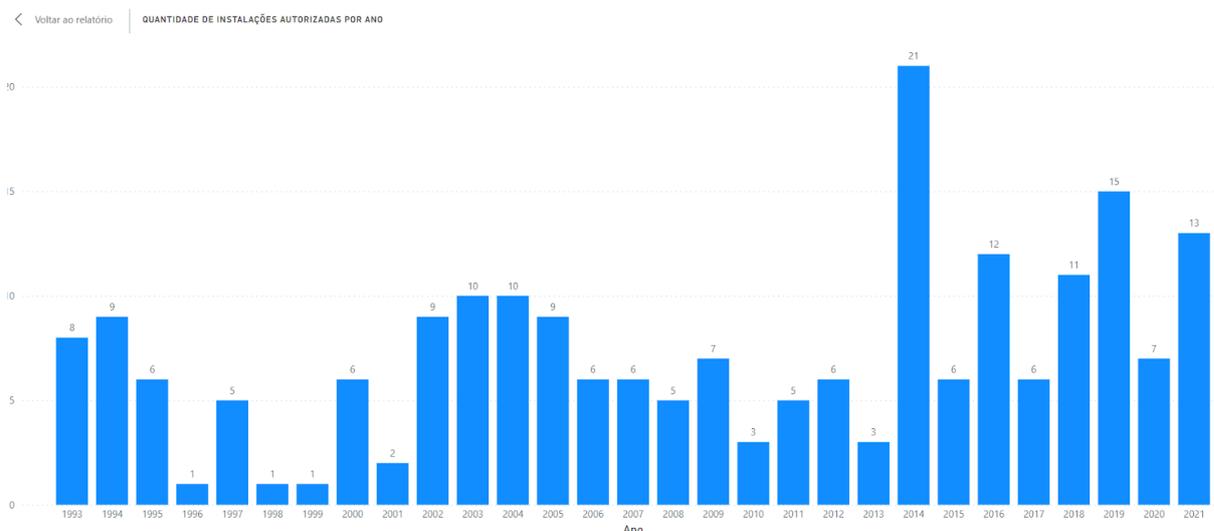


Fonte: Brasil. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2023)

Depreende-se dessas informações que a maior representatividade está nos terminais de uso privado (TUPs), que vêm aumentando gradativamente sua participação e relevância no setor portuário nacional.

A esse respeito, é interessante ressaltar que a quantidade de autorizações concedidas aumentou significativamente nos últimos anos, como se verifica no seguinte gráfico, extraído também do painel da ANTAQ:

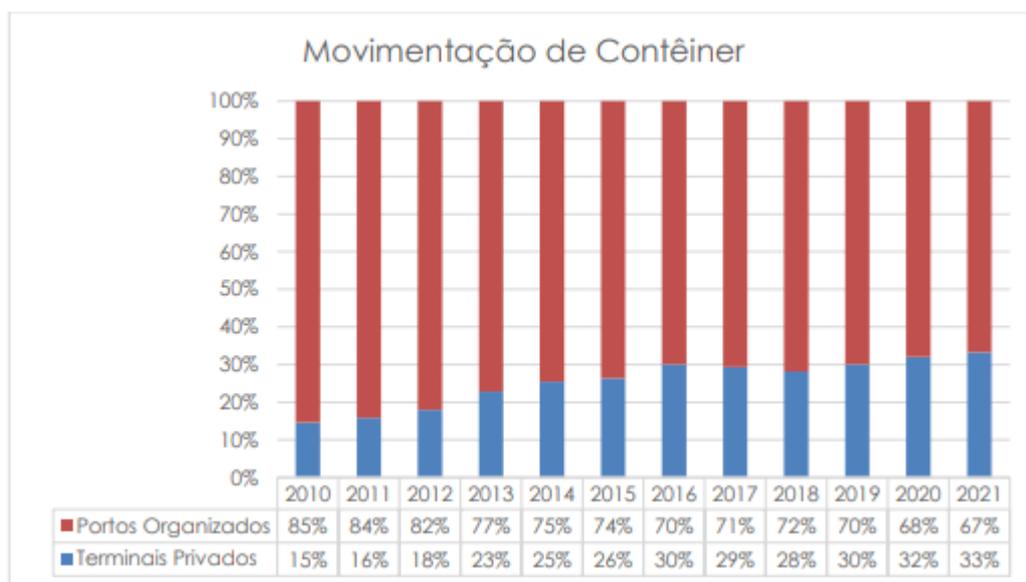
Figura 5: Quantidade de instalações autorizadas por ano



Fonte: Brasil. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2023)

A movimentação registrada por esses terminais privados também vem crescendo nos últimos anos, como se verifica no gráfico a seguir, que traz o exemplo do setor de contêineres:

Figura 6: Movimentação de contêineres- TUPs x portos organizados



Fonte: Brasil. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2023)

É interessante notar que esse modelo de autorização não importa qualquer tipo de assunção de risco por parte do poder concedente, da mesma forma que não

permite obrigar a empresa a desenvolver objetivos de política pública, tais como exigir aporte de investimentos ou direcionar o tipo de carga a ser movimentada.

Um ponto a se destacar é que esse regime de autorização de instalações portuárias privadas é incomum no resto do mundo, que prioriza modelos de exploração portuária pelo poder público, direta ou indiretamente. A despeito disso, esse modelo de autorização tem se mostrado bem-sucedido, tendo inspirado inclusive o novo marco legal do setor ferroviário.

Por fim, cabe mencionar que, além das instalações autorizadas relacionadas acima, o setor portuário também conta com instalações outorgadas por meio de registro da Antaq, nos termos de sua Resolução Normativa 13-ANTAQ.

O instituto do registro foi concebido pela Agência para dar amparo às inúmeras instalações portuárias pequenas existentes no país, sobretudo na região norte, e que não se enquadram como aquelas descritas no artigo 8º da Lei 12.815/2013.

De acordo com a atual redação da mencionada resolução, são passíveis de registro:

- a) instalações flutuantes fundeadas sem ligação com área em terra;
- b) instalações destinadas exclusivamente à construção e/ou reparação naval;
- c) instalações para transporte de insumos para obras;
- d) Instalações portuárias públicas de pequeno porte exploradas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);
- e) instalações de pequeno porte desprovidas de equipamentos listados no art. 2º, inciso V, da resolução.

3.3. Desestatização e exploração indireta de portos organizados

Do exposto, depreende-se que há fundamentalmente duas formas de desestatização - exploração indireta - no setor portuário: (i) concessão do porto organizado e (ii) arrendamento de áreas e instalações situadas dentro da poligonal de porto organizado.

Os últimos anos foram marcados pela realização de várias licitações de arrendamentos portuários por parte do Governo Federal e Antaq, portanto a grande novidade está na política de concessão de portos organizados, como foi o caso

recente dos Portos de Vitória e Barra do Riacho, no Estado do Espírito Santo, administrados pela Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa).

Para se ter uma boa compreensão do modelo de concessão portuária adotado no Brasil, é importante conhecer um pouco sobre os principais modelos de exploração de portos existentes no mundo.

De acordo com o documento denominado *Port Reform Toolkit PPIAF*, coordenado pelo Banco Mundial, há essencialmente quatro modelos de administração portuária no mundo:

- a) *Service Ports*: toda a exploração é exercida pelo poder público, incluindo as operações portuárias;
- b) *Tool Ports*: a autoridade portuária pública é responsável pelo desenvolvimento e manutenção da infraestrutura e superestrutura portuária, enquanto as empresas privadas se encarregam da operação portuária;
- c) *Landlord Ports*: a autoridade portuária fica responsável pela gestão e regulação do porto e a infraestrutura é arrendada a um parceiro privado para desenvolvimento, manutenção e realização de operações portuárias;
- d) *Privatized Ports*: o porto é completamente privado, desde o desenvolvimento e manutenção até a realização das operações portuárias.

No mundo atual, prevalece o modelo *landlord* de exploração portuária, que é inclusive o recomendado no trabalho conduzido pelo Banco Mundial. Também consta no estudo a informação de que a privatização completa de portos é considerada uma medida extrema e é encontrada apenas em alguns países, notadamente Reino Unido e Nova Zelândia.

O Brasil adota um modelo misto, que tem características de *privatized ports* no tocante aos terminais de uso privado, explorados sob regime de autorização, e de *landlord ports* no que se refere aos portos organizados.

Contudo, considera-se que o modelo *landlord* adotado no Brasil para portos públicos tem peculiaridades que o dissocia do regime difundido no restante do mundo e descrito no trabalho do Banco Mundial.

A principal diferença está na centralização da competência para celebração de contratos de arrendamento no Governo Federal, cuja função primordial deveria ser a

formulação de diretrizes e políticas públicas. Esse modelo acaba reduzindo a autonomia das autoridades portuárias no que diz respeito à gestão do ativo portuário.

A esse respeito, é interessante reproduzir o seguinte excerto de um trabalho realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Transportes da Universidade de Brasília:

3. EFETIVA IMPLANTAÇÃO DO MODELO “LANDLORD” NO BRASIL

(...)

Mas esse modelo acabou não funcionando a contento, pois no Brasil essa modelagem foi implantada a partir da figura dos arrendamentos, ou seja, “cessões de áreas públicas”, instituto que, por si só, já significa o engessamento do porto, uma vez que o administrador do porto, em nosso sistema, acaba não tendo a agilidade operacional que precisa para a rápida disposição ou reordenação dos ativos e espaços físicos, a fim de atrair novas cargas ou novos projetos logísticos (privados ou público/privados). Pelo contrário, em nosso sistema, a gestão das áreas públicas portuárias, na realidade, está a cargo da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, órgão do Ministério do Planejamento completamente alheio à gestão do porto.

(...)

Sendo assim, a fim de compatibilizar o porto público brasileiro à lógica do modelo “landlord” europeu, não entendemos eficaz a tentativa de “melhorar” um regime jurídico voltado ao controle de ativos (como é o modelo de arrendamentos), mas sim implantar um modelo ágil e eficiente, modelo onde o administrador portuário seja realmente o landlord (da “área” portuária), podendo, segundo suas conveniências e nos prazos por ele traçados, segundo seu projeto e seus recursos, alocar espaços ou realocar ativos dentro do porto, com celeridade e sem burocracia (sem qualquer tipo de controle de meios – como o controle da execução orçamentária – havendo apenas a posterior apuração dos resultados operacionais da gestão).

Essa reflexão é certamente válida para o setor portuário brasileiro, porquanto as autoridades portuárias de fato não detêm completa autonomia para resolver sobre a destinação de áreas sob sua gestão. Esse é, inclusive, um dos fatores que motivaram a busca por uma política de concessão de portos organizados.

Outro problema é que os cargos de gestão nos portos públicos também têm sido historicamente ocupados por pessoas indicadas por questões eminentemente políticas, sem grande expertise no setor, acarretando certa rotatividade de gestores e prejuízo à implementação de políticas e estratégias de longo prazo.

Essa foi uma constatação do Tribunal de Contas da União em auditoria operacional realizada sobre o setor portuário em 2020. Veja o que afirmou o ministro relator do acórdão a esse respeito:

135. Neste achado de auditoria, constatou-se que, nas nomeações para cargos comissionados nas autoridades portuárias, são preteridas às qualificações técnicas e de gestão em busca de escolhas meramente políticas. A situação acarreta alta rotatividade dos gestores das autoridades portuárias, gestão deficiente, corrupção, desperdício de recursos, comprometimento da qualidade dos serviços prestados.

136. Prontamente, a SNPTA e a Antaq reconheceram o problema. Segundo a SNPTA, a má escolha dos dirigentes das companhias docas teria contribuído para a centralização das decisões no setor portuário. Entretanto, defende que essa deficiência tem sido mitigada com o advento da Lei 13.303/2016, por estabelecer requisitos para a seleção dos gestores.

(...)

143. Assim, por entender que os requisitos previstos na Lei 13.303/2016 não garantem a adequação da seleção para o cargo, nem que a gestão seja realizada de forma eficiente, a unidade instrutora propõe recomendação ao Ministério da Infraestrutura para que seja conferida a devida transparência aos critérios motivadores da escolha de cada gestor.

144. Acolho a proposta apresentada, deixando assente que ao elevar os níveis de transparência e accountability das escolhas públicas, em aderência às boas práticas de governança, pode-se contribuir para a diminuição de práticas de corrupção.

Outro argumento frequentemente abordado por aqueles que defendem a política de concessão é que a natureza jurídica das autoridades portuárias, normalmente constituídas na forma de empresas estatais, traz certas restrições que engessam a atuação do porto e impedem o desempenho dinâmico de gestão exigido para o setor.

Essa também foi uma constatação do Tribunal de Contas da União na referida auditoria operacional, como se depreende do seguinte excerto do voto do ministro relator:

119. Neste achado de auditoria, a SeinfraPortoFerrovia verificou que as autoridades portuárias públicas não conseguem prestar serviços adequados e tempestivos aos seus complexos portuários, devido a dificuldades de contratação e falta de recursos. Em decorrência disso, observa-se menor atratividade do porto público, maior ociosidade, impactos nas receitas tarifária e patrimonial das autoridades portuárias, ineficiência do porto, aumento do custo da mercadoria e aumento do custo Brasil.

120. Sob a perspectiva da autoridade portuária as principais dificuldades enfrentadas são relacionadas à burocracia para contratação e a falta de recursos orçamentários.

Nesse contexto, a concessão do porto organizado, tal como disciplina a Lei 12.815/2013, afigura-se uma opção de política pública com potencial para conferir dinamismo, atrair investimentos e aperfeiçoar a qualidade dos serviços portuários.

3.3.1. Concessão de portos organizados na Lei 12.815/2013 e Decreto 8.033/2013

A concessão de portos organizados está prevista na Lei 12.815/2013:

Art. 4º A concessão de bem público destinado à exploração do porto organizado será realizada mediante a celebração de contrato, sempre precedida de licitação, em conformidade com o disposto nesta Lei e no seu regulamento.

Art. 5º São essenciais aos contratos de concessão as cláusulas relativas:

(...)

Art. 5º-A. Os contratos celebrados entre a concessionária e terceiros, inclusive os que tenham por objeto a exploração das instalações portuárias, serão regidos pelas normas de direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente, sem prejuízo das atividades regulatória e fiscalizatória da Antaq.

Esses dispositivos foram regulamentados pelo Decreto 8.033/2013:

Art. 19. Os contratos de concessão e de arrendamento terão prazo determinado, prorrogável por sucessivas vezes, a critério do poder concedente, observados os seguintes limites:

I - no caso de concessão de porto organizado, os contratos terão prazo de vigência de até setenta anos, incluídos o prazo de vigência original e todas as prorrogações; e

(...)

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

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

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

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

Sobre o assunto, de acordo com Egon Bockmann Moreira e Heloísa Conrado Caggiano (2020)⁸, nos contratos de concessão no setor portuário não se delega apenas a prestação do serviço, mas também as atividades inerentes à administração do porto, inclusive a de polícia administrativa.

⁸ Comentários à Lei 12.815/2013 – incluídas as alterações da Lei n. 14.047/2020. Rio de Janeiro, 2020

Isso influencia diretamente a relação entre concessionárias e terceiros que se utilizam da infraestrutura portuária cuja gestão foi concedida, considerando que usuários e operadores portuários firmam contratos de direito privado com os próprios concessionários para cessão onerosa de área e infraestrutura situada no interior desse porto concedido.

José Carlos Higa de Freitas (2020)⁹ defende que é necessário ter clareza sobre a definição do objeto do contrato de concessão portuária para que seja viável a política pública de privatização de portos públicos, inclusive no que se refere à extensão e forma do exercício do poder de polícia sobre os arrendatários, haja vista que o concessionário substitui, em grande medida, o poder concedente.

Os estudos recentes de licitação de concessão de porto organizado têm tratado o modelo brasileiro com a nomenclatura de *private landlord*, assim considerada uma espécie de combinação dos modelos *landlord port* e *fully privatized port*, conforme imagem reproduzida a seguir.

Figura 7: Modelos de exploração portuária

	Service Port	Tool Port	Landlord Port	Private Landlord	Fully Privatized Port
Investimento em infraestrutura portuária	Público	Público	Público	Privado	Privado
Investimento em superestrutura	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Investimento em equipamentos	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Operação portuária	Público	Privado	Privado	Privado	Privado
Administração do porto	Público	Público	Público	Privado	Privado
Propriedade de terra e ativos	Público	Público	Público	Público	Privado

Fonte: Brasil. Banco Nacional de Desenvolvimento Social (2022)

3.3.2. Modalidades de concessão

⁹ Comentários à Lei 12.815/2013 – incluídas as alterações da Lei n. 14.047/2020. Rio de Janeiro, 2020

De acordo com os estudos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que fundamentam a política de concessões adotada pelo Governo Federal, é possível identificar quatro macromodelos jurídico-institucionais de participação privada na gestão do porto organizado: (i) concessão cheia horizontal; (ii) concessão cheia vertical; (iii) concessão parcial; e (iv) alienação do ativo ou transformação do porto organizado em um terminal de uso privado.

A concessão cheia horizontal é aquela em que a concessionária assume todas as funções de autoridade portuária, incluindo sua gestão dominial, e pode explorar os terminais portuários apenas de forma indireta. Nesse caso, a concessionária não pode realizar uma integração vertical de seus serviços e concorrer com os demais terminais portuários situados dentro do porto organizado. Em tese, é uma modalidade mais adequada para portos grandes, com muitos *players* atuando com operação portuária.

A concessão cheia vertical é aquela em que a concessionária assume todas as funções da autoridade portuária e tem a prerrogativa de explorar os terminais de forma direta ou indireta. É uma alternativa com boa perspectiva de redução de custos logísticos, mas que favorece a prática de condutas anticompetitivas perante os demais operadores portuários, notadamente se for materializada uma situação de integração vertical. Nesse sentido, é considerada uma boa opção para portos de menor porte.

A concessão parcial configura-se nas hipóteses em que a autoridade portuária não pode explorar diretamente os terminais e nem negociar com terceiros a sua exploração indireta. O foco está no desenvolvimento da infraestrutura comum e na remuneração por sua utilização. As decisões atinentes à exploração de áreas dentro do porto continuam centralizadas na União. Pode ser uma boa alternativa se for bem refletida, sem retirar prerrogativas e ativos com potencial de atrair parceiros privados.

Por último, a alienação completa de porto organizado à iniciativa privada configura sua transformação em um terminal de uso privado, eliminando-se o status de porto público (“tupização”). Seria uma espécie de desestatização com venda de imóvel público. Pode ser uma opção viável para portos pequenos, sem contratos de arrendamento, tendo em vista o risco de insurgência dos operadores portuários quanto ao novo regime.

O BNDES realizou um compilado com as principais vantagens e desvantagens associadas a cada modelo:

Quadro 1 – Síntese dos modelos de concessão

Modelo jurídico-institucional	Vantagens	Desvantagens
Concessão cheia horizontal	<p>1) Preserva a capacidade de planejamento do Estado desejável no caso de ativos estratégicos para a economia brasileira</p> <p>2) Permite desburocratizar: (i) a gestão imobiliária do Porto Organizado; (ii) a realização de novos investimentos por particulares; e (iii) a realização de obras e investimentos por parte da AP (p.ex. dragagem)</p> <p>3) Não requer alterações normativas para ser implementado</p> <p>4) Impede a integração vertical entre AP e terminais, conseqüentemente impedindo o surgimento de práticas anticompetitivas em Portos Organizados nos quais há potencial de competição intraporto entre terminais</p> <p>5) Permite manter regulação econômica sobre tarifas cobradas por serviços prestados pela AP de modo a evitar eventual abuso de posição dominante decorrente do monopólio da AP sobre determinados serviços (p.ex. disponibilização de canal de acesso)</p>	<p>1) Pode requerer aparato regulatório robusto para manter regulação econômica sobre tarifas</p> <p>2) Sujeição ao regime de bens reversíveis da Resolução 43/2021-ANTAQ que burocratiza a gestão patrimonial de bens móveis adquiridos e recebidos pela AP</p> <p>3) Sujeição a contabilidade regulatória especial nos termos da RN 15/2016-ANTAQ (custo regulatório que pode ser temperado pelo benefício de redução da assimetria informacional para o regulador)</p> <p>4) Sujeição aos monopólios do fornecimento e do registro de mão de obra pelo Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO)</p>
Concessão cheia vertical	<p>1) Preserva a capacidade de planejamento do Estado desejável no caso de ativos estratégicos para a economia brasileira</p> <p>2) Permite desburocratizar: (i) a gestão imobiliária do Porto Organizado; (ii) a realização de novos investimentos por particulares; e (iii) a realização de obras e investimentos por parte da AP (p.ex. dragagem)</p> <p>3) Não requer alterações normativas para ser implementado</p> <p>4) Pode maximizar valor do ativo e propiciar sua melhor exploração no caso de portos que precisem ser desenvolvidos comercialmente, em função da possibilidade de integração vertical entre AP e terminal (concessionária pode trazer a própria carga para o porto)</p> <p>5) Permite manter regulação econômica sobre tarifas cobradas por serviços prestados pela AP de modo a evitar eventual abuso de posição dominante decorrente do monopólio da AP sobre determinados serviços (p.ex. disponibilização de canal de acesso).</p>	<p>1) Pode requerer aparato regulatório robusto para manter regulação econômica sobre tarifas</p> <p>2) Sujeição ao regime de bens reversíveis da Resolução 43/2021-ANTAQ que burocratiza a gestão patrimonial de bens móveis adquiridos e recebidos pela AP</p> <p>3) Sujeição a contabilidade regulatória especial nos termos da RN 15/2016-ANTAQ (custo regulatório que pode ser temperado pelo benefício de redução da assimetria informacional para o regulador)</p> <p>4) Sujeição aos monopólios do fornecimento e do registro de mão de obra pelo Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO)</p> <p>5) Sujeição a eventual risco de geração de conflitos de interesse entre concessionário e exploradores de terminais.</p>

Concessão parcial	<ol style="list-style-type: none"> 1) Preserva a capacidade de planejamento do Estado desejável no caso de ativos estratégicos para a economia brasileira 2) Permite desburocratizar apenas parte da realização de obras e investimentos por parte da AP (p.ex. dragagem), a depender das atribuições que forem passadas à concessionária no contrato de concessão 3) Não requer alterações normativas para ser implementado 4) Impede a integração vertical entre AP e terminais, consequentemente impedindo o surgimento de práticas anticompetitivas em portos organizados nos quais há potencial de competição intraporto entre terminais 5) Permite manter regulação econômica sobre tarifas cobradas por serviços prestados pela AP de modo a evitar eventual abuso de posição dominante decorrente do monopólio da AP sobre determinados serviços (p.ex. disponibilização de canal de acesso) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pode requerer aparato regulatório robusto para manter regulação econômica sobre tarifas 2) Não permite a desburocratização da gestão imobiliária do Porto Organizado que será mantida com a União através de contratos de arrendamento ou exploração direta 3) Sujeição ao regime de bens reversíveis da Resolução 43/2021-ANTAQ que burocratiza a gestão patrimonial de bens móveis adquiridos e recebidos pela AP 4) Sujeição a contabilidade regulatória especial nos termos da RN 15/2016-ANTAQ (custo regulatório que pode ser temperado pelo benefício de redução da assimetria de informacional para o regulador) 5) Sujeição aos monopólios do fornecimento e do registro de mão de obra pelo Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO)
Alienação do ativo (transformação em TUP)	<p>Permite a máxima desburocratização do porto, trazendo o regime de direito privado em relação a: (i) gestão imobiliária para exploração de terminais; (ii) realização de novos investimentos por particulares; (iii) realização de obras e investimentos por parte da autorizatária; (iv) gestão de bens móveis adquiridos e recebidos pela autorizatária; (v) contabilidade; (vi) extinção dos monopólios do OGMO sobre registro e fornecimento de mão-de-obra</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Requer alteração de caráter legal para conversão de contratos de arrendamento em autorizações, no caso dos portos que possuam contratos de arrendamento vigentes 2) Limita a capacidade de planejamento do Estado apenas aos momentos de celebração do contrato de adesão que veicula a autorização e de renovação do contrato de adesão 3) Impossibilita a regulação de preços caso haja eventual abuso de posição dominante por parte da autorizatária 4) Não permite vedar a integração vertical do “administrador do condomínio portuário” e de terminais

3.3.3. Experiência internacional

De acordo com o estudo conduzido pelo BNDES que fundamenta o projeto de concessão do Porto de Santos/SP¹⁰, a experiência internacional mostra que, independentemente do modelo regulatório eleito, é imprescindível que a proposta seja aderente à realidade nacional.

¹⁰ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-em-andamento/desestatizacao-dos-Portos-de-Santos-e-de-Sao-Sebastiao>

Nesse sentido, para aprofundar a presente análise, serão apresentadas a seguir algumas experiências internacionais reputadas relevantes, a partir de informações extraídas dos mesmos estudos do BNDES.

3.3.3.1. Reino Unido

No Reino Unido, há basicamente três modelos de gestão portuária: (i) *private ownership* (conhecidos internacionalmente como *fully privatized ports*); (ii) *trust ports*; e (iii) *local authority owned ports*.

Os *trust ports* são geridos por um comitê, ou *trust*, composto por representantes de usuários, armadores e governos. Há mais de 100 portos nesse modelo, mas poucos têm faturamento relevante, como, por exemplo, Milford Haven, Dover e Belfast. Os *local authority owned ports* são portos municipais, geralmente voltados para embarcações de lazer, como Sullom Voe (Shetland) e Orkney.

O modelo mais importante no país é o *private ownership*, ou *fully privatized port*, no qual uma empresa privada exerce a função de gestão e operação do porto, ficando reservada ao poder público apenas a prerrogativa de poder de polícia, controle de segurança e meio ambiente.

Esse modelo foi adotado nos maiores portos ingleses, como resultado de um processo de privatização iniciado nas décadas de 1980 e 1990. Atualmente, os portos privados respondem por cerca de 70% da tonelagem do Reino Unido.

Afirma-se que a privatização total tem como objetivo aumentar a concorrência no setor, contudo, em certos casos isso acaba não ocorrendo em razão do monopólio de um estuário por uma companhia, por exemplo, ou quando um terminal lida com apenas um tipo específico de carga.

Nesses casos, não há concorrência entre terminais ou intraporto que force uma maior qualidade e modicidade nos serviços, mas somente entre portos que movimentam a mesma carga em determinada região. Sendo assim, há quem defenda que o modelo não é recomendado onde não há forte concorrência, apesar de ser adequado para o Reino Unido, tendo em vista sua geografia insular, onde nenhuma cidade está muito longe da costa.

3.3.3.2. Antuérpia

O Porto de Antuérpia é considerado o mais extenso em área do mundo, o segundo maior da Europa em tonelagem e o segundo maior *cluster* químico do mundo.

A autoridade portuária é uma empresa pública independente, com capital detido pelo Município de Antuérpia. As áreas disponíveis para instalação de terminais portuários são ofertadas por meio de *request for project proposals* para que sejam objeto de *concession agreements*.

A autoridade portuária tem discricionariedade e autonomia para definir os critérios de avaliação para seleção de projetos, tais como:

- capacidade de geração de tráfego marítimo adicional para o porto;
- capacidade de geração de empregos diretos e indiretos;
- contribuição para o aperfeiçoamento e melhoramento do *cluster* de operações portuárias;
- otimização e eficiência na utilização do espaço disponível;
- alinhamento com a estratégia e a visão da política de concessão, especialmente sustentabilidade;
- incorporação de inovações nas operações;
- adequação com os objetivos de mobilidade do Porto de Antuérpia e adoção de indicador de divisão modal (*modal split*);
- qualidade geral do projeto;
- capacidade financeira para realizar o projeto proposto;
- volume total de investimentos propostos, envolvendo descrição do projeto, método de implementação e implicações financeiras.

O prazo máximo de concessão é de 40 anos para atividades portuárias e 30 anos para outros serviços, sendo fixado de acordo com tabela pré-definida que relaciona a duração do contrato ao volume de investimento por metro quadrado.

Ao término do contrato, todas as estruturas permanentes e instalações construídas pelas concessionárias, exceto os equipamentos, tornam-se propriedade do Porto de Antuérpia, sem indenização. Todavia, a autoridade portuária pode optar por não ficar com essas estruturas, ficando a concessionária responsável pela sua remoção às suas expensas.

A regulação é realizada pela própria autoridade portuária, que edita regulamentos e pode estabelecer suas tarifas livremente.

3.3.3.3. Roterdã (Holanda)

A autoridade portuária de Roterdã também é uma empresa pública, mas o seu capital é dividido entre o município de Roterdã (70%) e o Reino da Holanda (30%). Ela é responsável por organizar a ocupação, uso e desenvolvimento das áreas do complexo portuário, manter a infraestrutura do porto e suas vias de acesso.

A *Port of Rotterdam* passou a ser submetida ao regime de direito privado em 2004, inclusive no que se refere a questões tributárias. Esse regime privado acabou conferindo maior flexibilidade na cessão de espaços do complexo para a iniciativa privada e na celebração de parcerias internacionais.

Usualmente, a autoridade portuária realiza negociações *one-to-one* com empresas interessadas em firmar *concession agreements* para implementar projetos no porto.

3.3.3.4. Espanha

Na Espanha, o sistema portuário é de titularidade estatal composto pelas seguintes entidades sob controle do Estado: (i) *Puertos del Estado*, com funções como aprovação dos planos de investimentos dos portos e emissão de pareceres sobre projetos; e (ii) 28 autoridades portuárias privadas, representando os 46 portos comerciais do país, dotadas de personalidade jurídica e patrimônio próprios e submetidos ao regime de direito privado.

As autoridades portuárias espanholas são responsáveis por atribuições consideradas privadas - como operações portuárias e gestão de mão de obra - e públicas - gestão do patrimônio terrestre (*landlord*), realização de contratos, controle da navegação, polícia portuária etc.

Para a exploração de áreas com fim de implantação de terminais, é facultado à autoridade portuária celebrar concessões de domínio (*concesiones domaniales*), seja por solicitação do interessado ou por iniciativa própria.

A concessionária deve pagar tarifa de ocupação à autoridade portuária e, excepcionalmente, pode ser obrigada a permitir o uso das estruturas de atracação por terceiros em caso de insuficiência de disponibilidade, mediante remuneração.

As concessões podem ter prazo máximo de 50 anos, passíveis de prorrogação por prazo superior caso sejam realizados novos investimentos com valor acima de 50% do valor original do contrato e/ou envolvam projetos estratégicos ao porto.

3.3.3.5. Melbourne (Austrália)

Prevalece na Austrália o modelo de contrato de concessão, do tipo *leasing agreement*, com prazos longos que podem ir de 50 a 99 anos. No caso de Melbourne, o porto foi concedido em 2016 pelo prazo de 50 anos, em contrapartida a um pagamento anual de cerca de 80 milhões de dólares australianos.

É um modelo que atribui ao parceiro privado uma condição de *private landlord*, sendo responsável pela gestão do patrimônio terrestre, inclusive em relação aos acessos ao porto e dragagem do canal. Continuam sob responsabilidade do Estado algumas atribuições públicas, como o exercício da função de *harbour master*, englobando a segurança de tráfego, gestão de filas, atendimento a emergências etc.

No Porto de Melbourne, o concessionário passou a exercer as funções normalmente atribuídas às autoridades portuárias, incluindo a competência para regulamentar, ordenar e fiscalizar as atividades portuárias.

A operadora também é competente para celebrar contratos de cessão de áreas no porto para empresas de movimentação de carga e logística. Esses contratos têm certa flexibilidade, dado seu regime de direito privado, e os contratos preexistentes foram assumidos pela concessionária.

A regra é que os *landlords* privados não podem praticar atos de operação portuária, que devem ficar sob responsabilidade dos terminais, a fim de evitar prejuízos à concorrência decorrentes de possível integração vertical.

3.3.3.6. Pireu (Grécia)

O Porto de Pireu, na Grécia, foi privatizado em 2016, através da alienação do controle estatal da então autoridade portuária pública, combinada com a celebração de um contrato de concessão com o Estado grego.

A concessionária assumiu todas as funções inerentes à autoridade portuária, como a organização do porto, realização de obras de expansão e manutenção da

infraestrutura existente, acumulando as funções de operadora do porto, como a contratação com particulares para exploração dos terminais.

O Estado instituiu uma Autoridade Reguladora de Portos, com competência de supervisão sobre a observância de normas pelas operadoras, propor medidas para aplicação de princípios da concorrência, supervisão do licenciamento dos provedores de serviços comerciais do porto, criação de parâmetros para determinação de tarifas pela autoridade portuária etc.

4. Concessão de Porto Organizado: o caso da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa)

4.1. Contextualização

A Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) é uma empresa pública federal, responsável pela administração dos Portos de Vitória e Barra do Riacho, no Espírito Santo. Ela foi a primeira autoridade portuária a ser desestatizada sob a égide da Lei 12.815/2013, com leilão realizado em 2022.

De acordo com a documentação que fundamentou a licitação da concessão, sua infraestrutura compreende 13 berços de atracação operacionais no Porto de Vitória, com movimentação de mais de 30 tipos de cargas, entre importação e exportação, como fertilizantes, ferro gusa, malte e trigo, automóveis, rochas ornamentais, além do serviço de atendimento a embarcações *offshore*. Há instalações de armazenagem para todo tipo de carga, como granéis sólidos, líquidos, contêineres e carga geral.

O Governo Federal decidiu iniciar um programa de concessão de autoridades portuárias com a Codesa, argumentando, em resumo, que a experiência nacional tem demonstrado a incapacidade do Estado de gerir todo seu patrimônio público, seja por uma estrutura de incentivos inadequadas, seja por ingerências políticas nas atividades de empresas públicas dedicadas à operação portuária.

Nesse sentido, compreendeu-se naquele momento que a participação da iniciativa privada nesses processos poderia ser uma alternativa viável para a melhoria dos serviços prestados e da eficiência operacional, garantia da regularidade e adequado provimento e manutenção da capacidade portuária por meio do aporte de investimentos.

O modelo institucional-regulatório pensado para as concessões de portos tinha então o objetivo de garantir maior liberdade, flexibilidade e agilidade para permitir ao concessionário a devida otimização do uso do espaço público e promoção das adaptações operacionais necessárias para atender ao dinamismo dos fluxos de comércio.

4.2. Modelo de concessão adotado

O modelo adotado pelo poder concedente para concessão dos serviços de autoridade portuária nesse caso concreto foi aquele preconizado no artigo 20, inciso II, do Decreto 8.033/2013, qual seja: “o desempenho das funções da administração do porto e a exploração indireta das instalações portuárias, vedada a sua exploração direta”.

O entendimento do poder concedente na oportunidade foi de que, se houvesse a possibilidade de exploração direta das instalações portuárias por parte da concessionária, haveria um risco relevante de conflitos de interesses emergentes da concessão. Isso porque o concessionário poderia concorrer com outros operadores e tomar atitudes para lhe favorecer em detrimento dos demais.

Partindo-se dessa premissa, foram avaliadas algumas hipóteses de desestatização, ponderando-se as respectivas vantagens e desvantagens, como se depreende da tabela a seguir:

Quadro 2 – Comparação das vantagens e desvantagens inerentes a cada modelo de concessão para a Codesa

Alternativas de desestatização	Vantagens	Desvantagens / riscos
Alienação do controle da CODESA e outorga de concessão do Porto Organizado	<ul style="list-style-type: none"> • Desnecessidade de autorização legislativa e de alterações legislativas ou regulamentares; • Maior Celeridade; • Sistema já conhecido e aceito, com casos exitosos recentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventual incerteza quanto aos passivos da CODESA; • Possíveis questionamentos por funcionários e outros agentes; • Maior resistência: venda de uma estatal;
Outorga de concessão e liquidação da CODESA	<ul style="list-style-type: none"> • Desnecessidade de autorização legislativa e de alterações legislativas ou regulamentares; • Maior celeridade; • Possibilidade de concessão onerosa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferência de todos os passivos da CODESA para a União Federal; • Resultados da privatização de ativos da RFFSA (caso semelhante) muito contestados; • Necessidade de demonstração fundamentada de inviabilidade de alienação da empresa;
Parceria Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Desnecessidade de autorização legislativa e de alterações legislativas ou regulamentares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo testado com Infraero (caso semelhante) muito criticado e resultados das parcerias abaixo do esperado; • Retirada de valor da CODESA em virtude da celebração de acordo de acionistas com ente público; • Mesmo processo e trabalho de alienação da CODESA, mas com resultados menos eficientes;
Desafetação da área do Porto Organizado e criação de TUP (Único ou Condomínio)	<ul style="list-style-type: none"> • Desnecessidade de autorização legislativa; • Maior liberdade empresarial e, portanto, possibilidade de obtenção de maior valor – vantagem ainda maior em TUP Condomínio; • Licitação de alienação de terrenos públicos, com processo de modelagem mais simples. 	<ul style="list-style-type: none"> • Complicado processo de desafetação do Porto Organizado (extinção das Poligonais); • Relevante possibilidade de imbrólio jurídico com atuais arrendatários; • Em TUP Condomínio, potencial complexidade inicial no processo de formação de condomínio.

Ao fim e ao cabo, decidiu-se pela adoção do primeiro modelo: alienação das ações do bloco de controle da Codesa e outorga de concessão do porto organizado. Essa proposta permitiria a preservação do Porto de Vitória como um porto organizado, além de viabilizar o aporte de investimento privado em modernização e revitalização.

4.3. Obrigações da concessionária

As obrigações da concessionária correspondem fundamentalmente às atribuições que já eram desempenhadas pela Codesa enquanto autoridade portuária, bem diferentes das obrigações normalmente atribuídas aos titulares de contratos de arrendamento.

Para uma boa ilustração das diferenças entre os deveres dos titulares de contratos de concessão e arrendamento, reporta-se à seguinte tabela, na qual constam algumas das principais obrigações atribuídas contratualmente aos titulares do contrato de concessão da Codesa (objeto do Leilão 01/2022-PPI/PND) e do arrendamento da área STS11, no Porto de Santos (Leilão 01/2022-ANTAQ)¹¹:

Quadro 3 – Principais obrigações previstas em concessão e arrendamento

Concessão da Codesa	Arrendamento STS11
<p>1) Explorar economicamente a Área do Porto Organizado, por meio da exploração direta ou indireta das Áreas Não Afetas às Operações Portuárias e da exploração indireta das Áreas Afetas às Operações Portuárias.</p> <p>2) Pré-qualificar os Operadores Portuários, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Poder Concedente.</p> <p>3) Arrecadar as Receitas Tarifárias e Receitas Não Tarifárias relativas às suas Atividades.</p> <p>4) Autorizar a movimentação de carga das embarcações, ressalvada a competência da Autoridade Marítima em situações de assistência e salvamento de embarcação, ouvidas as demais autoridades do porto.</p> <p>5) Sob coordenação da Autoridade Marítima: a) Estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do Porto Organizado; b) Delimitar as áreas de fundeadouro, de</p>	<p>1) Prestar as Atividades objetivando a adequada e plena movimentação e/ou armazenagem das cargas previstas para o Arrendamento.</p> <p>2) Nas hipóteses não dispensadas pela legislação, pré-qualificar-se para realizar a movimentação e a armazenagem de cargas diretamente ou comprovar a contratação de operadores portuários pré-qualificados para tal fim, bem como manter a condição de pré-qualificada ou a contratação de operadores portuários pré-qualificados durante o Prazo do Arrendamento.</p> <p>3) Pagar as Tarifas Portuárias nos prazos previstos pela regulamentação aplicável ao Porto Organizado.</p> <p>4) Providenciar o alfandegamento do Arrendamento junto à Autoridade Aduaneira, quando cabível.</p> <p>5) Atender de forma não discriminatória terceiros interessados nos serviços de operação de cargas pelo terminal,</p>

¹¹ Informações disponíveis no sítio eletrônico da Antaq

<p>fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima; c) Delimitar as áreas destinadas a navios de guerra e submarinos, plataformas e demais embarcações especiais, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas; d) Estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade; e e) Estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios que trafegarão, em função das limitações e características físicas do cais do porto</p> <p>6) Sob coordenação da Autoridade Aduaneira: a) Delimitar a área de alfandegamento; e b) Organizar e sinalizar os fluxos de mercadorias, veículos, unidades de cargas e de pessoas.</p> <p>7) Executar as obras e serviços de engenharia de dragagem para manutenção, aprofundamento ou ampliação de acessos aquaviários e de hidrovias, inclusive canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio, e berços de atracação, compreendendo a remoção do material submerso e a escavação ou derrocamento do leito.</p>	<p>considerando as disponibilidades e as condições gerais das Atividades, observada a regulação sobre o tema.</p> <p>6) Atender, durante todo o Prazo do Arrendamento, os quantitativos mínimos de movimentação anual estabelecidos no contrato.</p> <p>7) Prestar as Atividades de acordo com Parâmetros de Arrendamento previamente definidos, em especial: Prancha Geral Média (volume de carga movimentada no Terminal por todo período de tempo atracado).</p> <p>8) Realizar, no mínimo, os investimentos expressamente listados na subcláusula 7.1.2.3.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Depreende-se da tabela acima que a arrendatária acaba assumindo obrigações que, ao fim e ao cabo, têm natureza eminentemente privada, voltadas sobretudo ao desenvolvimento de seus próprios negócios. No caso do STS11, exemplo adotado neste trabalho, a vencedora foi uma empresa global do setor de agronegócio que tem interesse no arrendamento para escoamento de sua própria carga.

Isso nos mostra que os interessados em contratos de arrendamento, em princípio, não visam necessariamente o lucro decorrente da própria atividade portuária, mas sim na integração da cadeia logística em seus respectivos ramos de atuação.

Observe-se, por exemplo, que os deveres da arrendatária, inculpidos em contrato, envolvem a movimentação de carga (muitas vezes própria), em contrapartida a algumas obrigações perante o poder público, tais como: pagar tarifas, obter pré-qualificação junto à autoridade portuária, providenciar alfandegamento etc.

Há também algumas obrigações destinadas a assegurar o cumprimento de políticas públicas do setor, a exemplo da definição de investimentos mínimos, estipulação de movimentação mínima contratual, a fim de garantir o escoamento da carga de que trata o instrumento de outorga.

O contrato de concessão é substancialmente diferente, pois eventual interessado deve entrar no negócio ciente que sua função será assegurar um ambiente portuário propício ao desenvolvimento de negócios de outras empresas, sendo remunerado majoritariamente pela cobrança de tarifas dos operadores.

Nesse sentido, as atribuições da concessionária têm natureza de serviço público, envolvendo a arrecadação de tarifas pela disponibilização de infraestrutura, por exemplo.

A concessionária é inclusive legitimada a exercer poder de polícia, como se constata pelo dever que lhe é atribuído de pré-qualificar os operadores portuários e fiscalizar suas atividades e os investimentos que são por eles executados.

Os investimentos da concessionária também são destinados ao bem comum dos operadores, e não apenas ao desenvolvimento de seu próprio negócio, como no caso dos arrendamentos. Veja que cabe à concessionária a realização de dragagem da infraestrutura aquaviária, de modo a viabilizar o bom desempenho de empresas de navegação e, conseqüentemente, dos operadores portuários e usuários.

Por fim, note-se que a concessionária fica responsável por delimitar a área de alfandegamento e definir os fluxos de mercadoria, enquanto a arrendatária se responsabiliza por obter alfandegamento para movimentação de mercadoria destinada ou proveniente de comércio internacional.

Pelo exposto, fica evidente que os contratos de concessão e arrendamento possuem distinções significativas, em seu objeto e essência, merecendo tratamentos diferentes em sua modelagem.

4.4. Matriz de riscos da concessão

Os contratos de concessão e arrendamento no setor portuário seguem o modelo de distribuição expressa de riscos, como será demonstrado adiante. A intenção desse modelo de partilha discricionária de riscos é alcançar um nível maior de eficiência, considerando a interlocução de critérios jurídicos e econômicos em sua definição.

A esse respeito, afirma Guimarães (2019) que essa busca por uma alocação eficiente de recursos deve observar algumas premissas, em especial o nível de detalhamento e a aptidão de cada parte para gerenciamento de cada risco.

Em relação ao primeiro ponto, deve-se ter em mente que o grau de detalhamento e exatidão da matriz de riscos impacta significativamente na percepção das partes em relação aos riscos que estão sendo assumidos e, por conseguinte, na valoração do empreendimento em exame.

Sendo assim, ainda que se reconheça a existência de limites de cognoscibilidade, racionalidade e conveniência para calibrar determinados riscos, é importante que a Administração sempre busque definir um catálogo minucioso e detalhado dos riscos, classificando-os e alocando-os à responsabilidade parcial ou plena de cada parte.

No mais, é importante que os riscos sejam alocados de acordo com a capacidade de cada parte de gerenciar o risco. Isso significa imputar a responsabilidade de cada risco àquela parte que tem aptidão para se prevenir dos riscos a custos mais baixos do que a outra ou para minorar os prejuízos caso o evento venha a ocorrer.

Por último, Guimarães (2019) faz a constatação de que o instrumento do seguro vem sendo muito prestigiado na alocação de riscos, por ser mais eficiente do que manter o risco com o poder concedente. Nesse sentido, é comum a prática de atribuir ao concessionário aqueles riscos passíveis de cobertura de seguro a preços razoáveis.

Feitas essas considerações, passo a avaliar a matriz de risco dos contratos de concessão da Codesa, no Espírito Santo, e de arrendamento da área STS11, no Porto de Santos/SP.

4.4.1. Riscos atribuídos ao parceiro privado

Seguindo o modelo de parametrização das obrigações, apresenta-se na sequência uma tabela comparativa de alguns dos principais riscos atribuídos ao parceiro privado em um contrato de concessão e arrendamento.

Quadro 4 – Alocação de riscos ao contratado (concessão e arrendamento)

Concessão da Codesa	Arrendamento STS11
<p>1) Riscos de projeto, engenharia e construção.</p> <p>2) Recusa de Usuários em pagar pelos serviços.</p> <p>3) Obtenção de licenças, permissões e autorizações relativas ao contrato.</p> <p>4) Danos causados aos bens reversíveis.</p> <p>5) Manifestações sociais e/ou públicas que afetem, de qualquer forma, a execução e prestação das Atividades relacionadas ao Contrato de Concessão pelo prazo de até 90 (noventa) dias.</p> <p>6) Mudanças no custo de capital, inclusive as resultantes de variações das taxas de juros.</p> <p>7) Variações das taxas de câmbio.</p> <p>8) Alterações na legislação dos impostos sobre a renda.</p> <p>9) Caso fortuito e força maior desde que o fator gerador seja segurável no Brasil por, no mínimo, duas seguradoras, considerando o prazo de um ano anterior à data da ocorrência, conforme registrado na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) ou órgão que venha a substituí-la.</p> <p>10) Recuperação, remediação e gerenciamento do passivo ambiental relacionado ao Porto Organizado, com exceção do expressamente assumido pelo Poder Concedente.</p>	<p>1) Riscos de projeto, engenharia e construção.</p> <p>2) Recusa de Usuários em pagar pelos serviços.</p> <p>3) Obtenção de licenças, permissões e autorizações relativas ao contrato.</p> <p>4) Danos causados aos bens reversíveis.</p> <p>5) Manifestações sociais e/ou públicas que afetem, de qualquer forma, a execução e prestação das Atividades relacionadas ao Contrato</p> <p>6) Mudanças no custo de capital, inclusive as resultantes de variações das taxas de juros.</p> <p>7) Variações das taxas de câmbio.</p> <p>8) Alterações na legislação dos impostos sobre a renda.</p> <p>9) Caso fortuito e força maior que estejam disponíveis para cobertura de seguros oferecidos no Brasil, nas condições de mercado, na época da contratação e/ou renovação da apólice de seguros;</p> <p>10) Recuperação, remediação e gerenciamento do Passivo Ambiental relacionado ao Arrendamento, com exceção do expressamente assumido pelo Poder Concedente.</p>

<p>11) Possibilidade de a inflação de um determinado período ser superior ou inferior ao índice utilizado para reajuste dos valores previstos no contrato.</p> <p>12) Responsabilidade civil, administrativa e criminal por danos ambientais decorrentes da Concessão.</p> <p>13) Não efetivação da demanda projetada por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novos portos organizados ou novas instalações portuárias privadas, dentro ou fora da Área de Influência do Porto Organizado.</p> <p>14) Decisão judicial ou administrativa que inviabilize a Concessionária de desempenhar as atividades objeto do Contrato de Concessão, de acordo com as condições nelas estabelecidas, bem como na legislação e na regulamentação, nos casos em que a Concessionária, direta ou indiretamente, por ação ou omissão, houver dado causa ou de alguma sorte contribuído para tal decisão.</p>	<p>11) Possibilidade de a inflação de um determinado período ser superior ou inferior ao índice utilizado para reajuste dos valores previstos no contrato.</p> <p>12) Responsabilidade civil, administrativa e criminal por danos ambientais decorrentes do Arrendamento.</p> <p>13) Não efetivação da demanda projetada por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novos portos organizados ou novas instalações portuárias privadas, dentro ou fora da Área de Influência do Porto Organizado.</p> <p>14) Decisão judicial ou administrativa que inviabilize a Arrendatária de desempenhar as atividades objeto do Contrato, de acordo com as condições nelas estabelecidas, bem como na legislação, na regulamentação e no Regulamento de Exploração do Porto Organizado, nos casos em que a Arrendatária, direta ou indiretamente, por ação ou omissão, houver dado causa ou de alguma sorte contribuído para tal decisão.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De plano, registre-se que os contratos atribuem aos parceiros privados os “riscos residuais”. Ou seja, além de todos aqueles riscos expressamente listados e atribuídos ao privado, também são por ele assumidos aqueles riscos não expressamente alocados ao poder público.

Em geral, a tabela acima demonstra que os riscos expressamente atribuídos aos titulares de contratos de concessão e arrendamento são basicamente os mesmos, a despeito da diferença das respectivas atividades. No entanto, em que pese a delimitação dos riscos seja clara e autoexplicativa, é importante trazer à baila algumas considerações.

Primeiro, entende-se adequada a atribuição ao parceiro privado dos riscos de projeto, engenharia e construção, inadimplência de usuários e obtenção de licenças relativas ao arrendamento, visto que são questões gerenciáveis pela própria

contratada. Ela deve ter o cuidado com a implantação de sua infraestrutura, assim como deve ser diligente na cobrança por seus serviços e na interlocução com os órgãos responsáveis pela emissão de licenças necessárias à execução dos serviços.

O risco por eventuais danos aos bens reversíveis também está bem alocado à contratada, tendo em vista que será ela a responsável por sua guarda e exploração.

No que concerne à possibilidade de paralisação de serviços decorrente de manifestações, nota-se que houve tratamento relativamente diferenciado para o contrato de concessão e arrendamento. No caso do arrendamento, o privado deve suportar todo o prejuízo decorrente de eventual interrupção, independentemente de sua duração, sendo que o concessionário se exime desse risco se a paralisação ultrapassar 90 dias.

O risco inerente a eventual alteração no custo de capital, inclusive no tocante aos juros, é atribuído ao parceiro privado tanto na concessão quanto no arrendamento portuário. Apesar de ser uma prática comum, em especial no setor de infraestrutura, ela traz riscos relevantes à execução do objeto do contrato, pois se o privado não conseguir acesso a crédito em taxas semelhantes às que foram consideradas no *valuation* do empreendimento, a viabilidade do negócio poderá ficar prejudicada.

Esse risco se agrava nas hipóteses em que instituições financeiras públicas, como Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e Caixa Econômica Federal, se comprometem a oferecer taxas mais baixas a determinado setor e depois mudam seu posicionamento. Essa expectativa de conseguir financiamentos a custos mais baixos pode instigar as empresas a apresentarem propostas mais alavancadas nos leilões, colocando-as em situação de maior risco de insolvência.

A propósito, o entendimento de Maurício Portugal Ribeiro (2015) é de que essa lógica de atribuição do risco de financiamento ao privado no Brasil não faz sentido, porque as condições costumam ser estipuladas e controladas por bancos públicos, que induzem os participantes da licitação a considerá-las em suas propostas.

Nesse sentido, entende Ribeiro que eventual modificação nas condições de financiamento previamente ofertadas por instituições financeiras públicas federais poderia ser admitida como descumprimento do contrato por parte do poder concedente, a ensejar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor do parceiro privado.

Outro risco usualmente atribuído ao privado, inclusive nos casos em exame, é aquele inerente às variações nas taxas de câmbio. Essa praxe decorre da percepção

de que a variação cambial, apesar de ser um problema sistêmico que alcança todas as partes, pode ser mais bem controlado pelo setor privado.

Marcos Nóbrega e Marcela Bruto (2019), fazendo referência a um trabalho de Yescombe (2017)¹², afirmam que os riscos macroeconômicos, a exemplo de financiamento e câmbio, são geralmente atribuídos ao privado pelo fato de que alcançam todos os agentes de mercado, não fazendo sentido que o Estado lhes ofereça uma proteção especial a depender do setor em que atua. Em outras palavras, seria uma espécie de risco geral de se fazer negócio no país. Aduzem, por fim, que o risco cambial pode ser mitigado por mecanismos privados, como seguros e *hedges*.

A atribuição ao contratado do risco por alteração na legislação dos impostos sobre a renda decorre de disposição expressa contida na Lei 8.987/1995, notadamente em seu artigo 9º, § 3º (“ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso”).

Riscos de caso fortuito e força maior são usualmente atribuídos ao poder concedente, no entanto, aqueles eventos passíveis de seguro são atribuídos ao privado. Ou seja, é dever do contratado providenciar a contratação de seguro que compreenda fatos geradores “seguráveis” caracterizados como caso fortuito ou força maior.

O risco de inflação, nos dois casos, é integralmente atribuído ao parceiro privado, sem nenhum mecanismo sofisticado de compartilhamento de riscos como já se verifica em alguns projetos rodoviários. De toda sorte, esse risco acaba sendo mitigado em razão das previsões contratuais bem definidas de reajustes dos valores devidos pelos titulares dos contratos de arrendamento/concessão e de eventuais preços-teto sobre as receitas que podem ser auferidas.

O risco de ressarcimento de danos ambientais está aderente ao sistema jurídico ambiental e decisões de tribunais superiores, que reconhecem a responsabilidade objetiva integral, decorrente do mero desempenho de atividade com potencial de poluição, e a natureza *propter rem* da obrigação, que a vincula à coisa e não à pessoa, cabendo a responsabilização independentemente de quem tenha causado o dano.

¹² *Public private partnerships: principles of policy and finance*. London: Elsevier, 2007

O risco de demanda, integralmente atribuído ao privado, é outro ponto que merece certa reflexão. Verifica-se pela redação dos contratos que o privado assume o risco pela não efetivação da demanda por qualquer razão que seja (com exceção de caso fortuito ou força maior não segurável), mesmo que decorra da instalação de um novo terminal portuário, público ou privado, no mesmo mercado relevante.

De pronto, deve-se registrar que há bons fundamentos jurídicos e econômicos para amparar a adoção dessa premissa. A própria Lei Geral de Portos define como diretrizes do setor portuário o estímulo à concorrência e a liberdade de preços. Ou seja, espera-se que, mesmo que haja a entrada de um novo *player*, o mercado encontre um novo ponto de equilíbrio por meio do equacionamento da curva de oferta e demanda. A teoria é certamente válida.

O ponto de conflito, a meu ver, está no fato de se atrelar o retorno econômico-financeiro do empreendimento a uma projeção de demanda e, no fim, atribuir todo o risco de demanda ao privado.

A taxa de retorno da concessão da Codesa, por exemplo, foi definida a partir de um estudo de viabilidade que considerou uma projeção de demanda baseada nas circunstâncias atuais do porto e nos instrumentos de planejamento setorial vigentes. No entanto, se algum privado instalar um TUP vizinho ao Porto de Vitória, por exemplo, com capacidade semelhante, e captar metade da demanda, toda a projeção de demanda e receita estará frustrada.

A mera frustração de receita não é fundamento idôneo para se pleitear a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de um contrato de concessão, mas nesse caso entendo que o privado poderia alegar que a não efetivação de demanda decorreu de fato do príncipe, consistente na autorização de implantação de um novo terminal vizinho ao porto concedido. Caberia certamente uma análise regulatória e jurídica acerca da pertinência desse argumento.

Sem embargo, a opção regulatória adotada no setor portuário, e que tem funcionado nos últimos anos, é de que o privado sabe estar assumindo o risco de não efetivação da demanda quando participa de um leilão de concessão ou arrendamento em porto organizado.

Por fim, considera-se adequado atribuir ao privado o risco por eventual paralisação na prestação do serviço decorrente de decisão administrativa ou judicial nas hipóteses em que ele próprio tenha dado causa à decisão.

4.4.2. Riscos atribuídos ao poder concedente

A tabela a seguir traz a relação dos principais riscos assumidos pelo poder concedente em um contrato de concessão e arrendamento:

Quadro 5 – Alocação de riscos ao poder concedente (concessão e arrendamento)

Concessão da Codesa	Arrendamento STS11
<p>1) Descumprimento de obrigações contratuais atribuídas ao Poder Concedente.</p> <p>2) Alteração legislativa específica ou a superveniência de jurisprudência vinculante que comprovadamente altere a composição econômico-financeira do Contrato de Concessão, a exemplo da criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos, com exceção de alterações relacionadas aos impostos incidentes sobre a renda ou qualquer outra circunstância em que inexista relação direta de causalidade com o mencionado desequilíbrio.</p> <p>3) Eventuais débitos que não estejam lançados até a data de publicação do Edital, e que venham a ser, por parte da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), relacionados a imóveis que se encontrem na Área do Porto Organizado.</p> <p>4) Ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito, exceto quando se tratar de risco passível de seguro.</p> <p>5) Determinação superveniente do Poder Concedente para a Concessionária de realizar Investimento Adicional.</p>	<p>1) Descumprimento de obrigações contratuais atribuídas ao Poder Concedente.</p> <p>2). Alteração legislativa específica que comprovadamente altere a composição econômico-financeira do Contrato, a exemplo da criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos, com exceção de alterações relacionadas aos impostos incidentes sobre a renda ou qualquer outra circunstância em que inexista relação direta de causalidade com o mencionado desequilíbrio.</p> <p>3) Caso fortuito ou força maior que não possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil, nas condições normais de mercado, na época da contratação e/ou renovação da apólice de seguros.</p> <p>4) Atraso ou paralisação das Atividades decorrentes da demora ou impossibilidade da obtenção das licenças ambientais da instalação portuária em razão da inexistência ou cassação das licenças ambientais do Porto Organizado, bem como do descumprimento das condicionantes nelas estabelecidas.</p>

Os riscos atribuídos ao poder concedente também são bem semelhantes nos contratos de concessão e arrendamento, ressalvados alguns itens que decorrem das especificidades de cada instrumento.

De início, é esperado que os prejuízos decorrentes de eventual descumprimento do contrato por parte do poder concedente sejam por ele suportados, em respeito ao princípio da boa-fé contratual.

O risco de alteração legislativa ou superveniência de jurisprudência vinculante que altere o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser realmente atribuído ao poder público. Isso porque o privado não tem nenhuma gestão ou controle sobre o que pode ou não ser aprovado em âmbito administrativo, legislativo ou judiciário. No entanto, deve ser ponderado que o privado pode ter também a prerrogativa de repassar parte desse novo ônus aos usuários, sobretudo nos casos de arrendamentos portuários com preços livres.

Uma situação interessante envolvendo o setor portuário foi a decisão do Supremo Tribunal Federal, de 2017, que afastou a imunidade recíproca para arrendatários de instalações portuárias que exploram atividade econômica, reconhecendo a incidência de Imposto Predial e Territorial Urbano sobre as referidas áreas. Essa decisão repercutiu imediatamente entre as empresas do setor de infraestrutura, que começaram a procurar as respectivas agências reguladoras para pleitear a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de seus contratos.

A Antaq, ao apreciar pedidos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro fundados na referida decisão do STF, optou por examinar cada contrato de forma individual e verificar como estava definida a alocação de riscos. Ao fim e ao cabo, foi constatado que a maior parte dos instrumentos de outorga atribuiu aos privados o risco e responsabilidade pelo recolhimento de todo e qualquer tributo incidente sobre a exploração do objeto do contrato, de modo que não seria cabível o reequilíbrio na forma pretendida.

As hipóteses de caso fortuito e força maior não passíveis de seguro são assumidas pelo poder concedente. Essa foi uma discussão suscitada com a eclosão da pandemia de Covid-19, que acabou sendo admitida pelo Governo Federal como um evento de caso fortuito ou força maior não passível de seguro.

As hipóteses de determinação de realização de investimentos adicionais pelo poder público também devem estar alocadas ao poder público. Esse tipo de exigência configura fato da administração com impacto no equilíbrio econômico-financeiro da concessão, com potencial de gerar enriquecimento sem causa do ente público se não houver a devida compensação ao parceiro privado.

No caso específico dos arrendamentos, é previsto como risco do poder concedente eventual atraso ou impossibilidade de obtenção de licenças quando o problema estiver relacionado ao licenciamento do porto organizado. Nesses casos, entende-se que não haveria culpa, negligência ou qualquer fato imputável à arrendatária, e sim à autoridade portuária.

5. Conclusões

Concluindo o trabalho, depreende-se que há vantagens e desvantagens inerentes à exploração dos portos organizados por meio de empresas estatais, seguindo o modelo tradicional de *landlord port*, e mediante concessões a particulares, sob a forma de *private landlord port*.

Ao fim e ao cabo, trata-se de decisão de política pública, a ser ponderada de acordo com as diretrizes do governo e das funções e características de cada porto organizado. Isso porque, ao efetuar a concessão de um porto organizado, o poder público está, de certa forma, restringindo sua autonomia na condução estratégica e operacional daquele ativo.

É verdade que o poder público mantém a prerrogativa de definir e dirigir a política pública setorial, no entanto, as concessionárias ficam responsáveis pela gestão estratégica e operacional do porto concedido, respeitados os limites e regras estabelecidos no respectivo contrato. Essas regras vinculam o parceiro privado, que não pode exceder os limites de sua delegação na gestão do porto, e o poder concedente, que passa a ter um nível de ingerência menor naquele porto.

Em razão disso, as autoridades públicas devem sopesar as particularidades de cada porto antes de tomar uma decisão sobre a conveniência e oportunidade de proceder com a concessão, verificando, por exemplo: (i) se o porto é superavitário ou deficitário; (ii) quais são as cargas escoadas por aquele porto; (iii) a relevância daquele porto ao mercado relevante; (iv) se há riscos a determinada cadeia logística em caso de interrupção dos serviços naquele porto; (v) se o porto cumpre com alguma função social que poderia ser prejudicada em caso de privatização etc.

Além de tudo isso, cabe ao governo tomar a decisão central e estratégica sobre a pertinência de manter ou não o ativo portuário sob a responsabilidade do poder público. Ou seja, ainda que todas as circunstâncias técnicas, econômicas e jurídicas indiquem que a concessão afigura-se uma alternativa eficiente, pode ser conveniente, do ponto de vista político, mantê-lo sob a gestão do Estado.

Em resumo, não há escolha certa e errada. A própria experiência internacional revela que há casos de sucesso de ambos os modelos no restante do mundo, ainda que o *landlord port* seja prevalente nos portos de maior relevância.

Inobstante o exposto, as considerações contidas neste trabalho permitem trazer algumas reflexões do ponto de vista técnico, jurídico e regulatório.

Primeiro, merece destaque a constatação de que os contratos de concessão e arrendamento, a despeito da diferença substancial em seu objeto, finalidade, direitos e deveres, possuem matrizes de alocação de riscos contratuais praticamente idênticas.

No contrato de arrendamento, o contratado busca a atividade finalística de operação portuária, sendo remunerado basicamente pela prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de carga. Um dos maiores riscos do negócio, portanto, é não ter carga suficiente para movimentação em seu terminal.

Na concessão, por sua vez, o contratado exerce a função de administrador do condomínio portuário. Seu objetivo é fazer uma boa gestão e atrair empresas a se instalarem no porto, reduzindo a ociosidade e elevando a remuneração, seja pela ocupação de áreas ou pela cobrança de tarifas pelo uso da infraestrutura.

Ressalvadas as peculiaridades, o modelo se assemelha ao de um *shopping center*. A concessionária, enquanto autoridade portuária, seria uma espécie de administradora do centro comercial, com a missão de assegurar um ambiente propício ao desempenho das atividades das arrendatárias, que nesta analogia seriam os lojistas.

Nesse sentido, em se tratando de atividades e negócios distintos, não se faz coerente estabelecer exatamente a mesma matriz de risco para contratos de arrendamento e concessão. O ideal é ter uma distribuição de riscos específica e aderente à realidade de cada negócio.

Nesse sentido, espera-se que o modelo seja aperfeiçoado com o tempo, em especial no tocante à distribuição de riscos, a fim de conformar um padrão mais condizente com as particularidades de cada atividade. Todavia, deve-se reconhecer que o modelo de concessão de porto organizado ainda é novo no ordenamento jurídico brasileiro, por isso o seu aprimoramento deverá ocorrer à medida em que a execução de contratos evolua.

Nesse momento, considera-se que as regras estabelecidas no contrato de concessão dos Portos de Vitória e Barra do Riacho, no Espírito Santo, são adequadas para disciplinar a relação de descentralização almejada. A expectativa do setor é que essa concessão revele os reais riscos e benefícios associados à política pública e

permita uma reflexão mais circunstanciada sobre a conveniência e oportunidade de replicar o modelo aos demais portos organizados brasileiros.

6. Referências

ANTAQ. Agência Nacional De Transportes Aquaviários. <<https://www.gov.br/antag/pt-br>>. Acesso em: 01/02/2023.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2. Ed. Ver., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BANCO MUNDIAL. De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade. 2017.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Estudos e documentos referentes à desestatização da Companhia Docas do Espírito Santos - Codesa.

<<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-em-andamento/desestatizacao-da-companhia-docas-do-espírito-santo-codesa>>. Acesso em: 01/02/2023.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Estudos e documentos referentes à desestatização dos Portos de Santos e de São Sebastião. <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-em-andamento/desestatizacao-dos-Portos-de-Santos-e-de-Sao-Sebastiao>>. Acesso em: 01/02/2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 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, 1995.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Lei nº 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.

BRASIL. Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013. Regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias.

GARCIA, Flavio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GUIMARÃES, Inácio Andruski; FREITAS, Sonia Maria de. O papel do investimento em infraestrutura e sua relação com o desenvolvimento econômico do Brasil (1940 - 2018). Observatorio de La economía latinoamericana. 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; LOUREIRO, Caio de Souza O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões: dinamismo e segurança jurídica na experiência brasileira. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARRARA, Thiago; SOUZA, André. Equilíbrio Econômico-financeiro e redução tarifária. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MILLER, Thiago Testini de Mello. Comentários à Lei 12.815/2013 – incluídas as alterações da Lei n. 14.047/2020. Rio de Janeiro, 2020.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br>>. Acesso em: 14/12/2022.

MOREIRA, Egon Bockmann. Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação/ Egon Bockmann Moreira (Coord.). – 2ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos administrativos de longo prazo: a lógica de seu equilíbrio econômico-financeiro. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. V. 278. 2019.

NÓBREGA, Marcos; BRUTO, Marcelo. Risco cambial em contratos de concessão. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PIETRO, Maria Syvia Di. Direito Administrativo. São Paulo: Forense, 2020

PIETRO, Maria Syvia Di. Parcerias na Administração Pública. São Paulo: Forense, 2019.

PORT REFORM TOOLKIT – SECOND EDITION. Página inicial. Disponível em: <<https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/index.html>>. Acesso em: 22/12/2022.

RIBEIRO, Maurício Portugal. Como lidar com o risco de financiamento de concessões e PPPs em períodos de normalidade e de crise. 2015.

SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). Direito Portuário Brasileiro. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 261-275. ISBN 978-85-450-0710-4.

SPPI. Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos. <<https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi>>. Acesso em: 14/02/2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de auditoria operacional sobre limitações dos portos organizados em comparação com os TUPs. Processo TC 022.534/2019-9.

UNB. Grupo de Pesquisas sobre Planejamento e Inovação em Transportes. Universidade de Brasília. Modelo de concessão para os portos brasileiros.

Missão

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

Visão

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