

MARINHA DO BRASIL
CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA ARANHA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA MARINHA MERCANTE

LUÍS FELIPE REZENDE DA SILVA GUIMARÃES

A NOVA LEGISLAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL:
desenvolvimento da logística nos portos e terminais brasileiros

RIO DE JANEIRO

2014

LUÍS FELIPE REZENDE DA SILVA GUIMARÃES

**A NOVA LEGISLAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL:
desenvolvimento da logística nos portos e terminais brasileiros**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Náuticas do Curso de Formação de Oficiais de Náutica da Marinha Mercante, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.
Orientador: Professor Marcelo Neves

RIO DE JANEIRO

2014

LUÍS FELIPE REZENDE DA SILVA GUIMARÃES

**A NOVA LEGISLAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL:
desenvolvimento da logística nos portos e terminais brasileiros**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Náuticas do Curso de Formação de Oficiais de Náutica da Marinha Mercante, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

Data da Aprovação: ____/____/____

Orientador: Professor Marcelo Neves

Assinatura do Orientador

NOTA FINAL: _____

“É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.”

(Theodore Roosevelt)

RESUMO

A eficiência das instalações portuárias e a expansão da economia de um país estão diretamente relacionadas. O desenvolvimento da eficiência diminui os custos e aumenta o nível dos serviços portuários. Para que o aparelho portuário brasileiro passe a colaborar como um promovedor do fortalecimento do comércio exterior, é essencial instituir medidas para a ampliação da infraestrutura portuária. Por isso, após duas décadas da publicação da Lei de Modernização dos Portos, foi criada a Lei 12.815/2013. Agora, com a nova lei, o foco fundamental é a exploração das instalações portuárias localizadas, sobretudo, fora da área dos portos organizados. Diferentemente do passado, o panorama contemporâneo é muito favorável às modificações. O intuito da nova lei é prover ao sistema portuário nacional uma legislação que permita o desenvolvimento em patamares elevados, tendo em vista a relevância da atividade para a economia brasileira. Ao longo dos anos, o setor portuário no mundo inteiro vem sofrendo modificações e ganhando maior destaque. Antigamente considerados apenas como locais para carregamento e descarregamento de mercadorias, os portos hoje possuem papel fundamental na logística mundial e no processo de globalização.

Palavras-chave: Nova Lei dos Portos brasileira. Logística portuária. Desenvolvimento portuário.

ABSTRACT

The efficiency of port facilities and the expansion of a country's economy are directly related. The development efficiency decreases costs and increases the level of port services. For the Brazilian port system collaborate with the strengthening of international trade, it is essential to establish measures for the development of port infrastructure. So, two decades after the publication of the Port Modernization Law, the Law 12.815/2013 was created. Now with the new law, the key focus is the operation of the port facilities located primarily outside the area of organized ports. Unlike the past, the contemporary landscape is very favorable to changes. The purpose of the new law is to provide the national port system laws which permit the development at high levels, taking into account the relevance of the activity for the Brazilian economy. Over the years, the port industry worldwide is experiencing modifications and gaining more prominence. Formerly considered only as sites for loading and unloading goods, ports today play a fundamental role in worldwide logistics and globalization.

Keywords: New Law of the Brazilian Ports. Port logistics. Port development.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL	8
2.1	Abertura dos portos (1808-1910)	8
2.2	Centralização e formação do sistema portuário nacional (1889-1934)	9
2.3	Reaparelhamento e consolidação do sistema portuário nacional (1934-1990)	9
2.4	Início da modernização e privatização dos portos (1988-2012)	10
2.5	Criação da nova lei dos portos	12
3	DESENVOLVIMENTO DA LOGÍSTICA PORTUÁRIA BRASILEIRA	13
3.1	A importância do direito para o desenvolvimento da logística portuária	13
3.2	O impacto da nova lei dos portos no desenvolvimento da logística	14
3.3	As diretrizes da Lei 12.815/2013	16
3.4	As diretrizes do decreto nº 8.033/2013	17
3.5	As modalidades de exploração das instalações portuárias	18
3.6	Competição entre porto organizado e terminais privados	19
4	ANÁLISE COMPARATIVA DO SETOR PORTUÁRIO	22
4.1	Modelos de administração portuária	22
4.1.1	<i>Service Port</i>	23
4.1.2	<i>Tool Port</i>	24
4.1.3	<i>Landlord Port</i>	25
4.1.4	<i>Fully Privatized Port</i>	26
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30

1 INTRODUÇÃO

A importância de portos modernos e equipados para uma nação costeira é inquestionável. Segundo a atual presidente da república, Dilma Rousseff “[...] Os portos brasileiros são responsáveis por 95% do fluxo de comércio exterior no país, o que mostra uma importância muito grande como elo da cadeia logística [...]”. Para melhor entendimento da dimensão da importância dos portos para o comércio marítimo, faz-se necessário definir as características de um porto. Segundo a lei número 12.815 de 5 de junho de 2013, conhecida como Nova Lei dos Portos, entende-se por porto organizado: “[...] área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado; [...]”.

As instalações portuárias são sistemas complexos visto que são influenciadas pelos interesses privados de exportadores, operadores portuários e armadores, além de sindicatos de trabalhadores, políticos e órgãos militares. Por isso se faz necessária a delimitação da exploração portuária através de uma legislação específica. Em 5 de junho de 2013 entrou em vigor a lei número 12.815, conhecida como Nova Lei dos Portos. Ficou assim revogada a lei número 8.630 de 1993, conhecida como lei de modernização dos portos, que tratava até então dos portos e instalações portuárias. Essa nova legislação trata de pontos importantes, como a possibilidade de terminais privados trabalharem com cargas de terceiros, o que não era permitido segundo a lei antiga. Essa nova lei abrirá caminho para a iniciativa privada investir em infraestrutura e em superestrutura dos portos brasileiros. Vale ressaltar, porém que cabe ainda a União a exploração portuária, e que a iniciativa privada só poderá operar e administrar os terminais mediante concessões, autorizações e arrendamentos de bem público.

A decisão de incentivar a modernização de portos e terminais através de capital privado foi tomada de modo a reverter o histórico de desempenho insatisfatório, principalmente devido a má gestão, ao insuficiente volume de investimento e ao formato institucional inadequado. Tais fatores estão relacionados entre si. No caso dos portos, como no dos demais modos de transporte, a superação das duas primeiras deficiências pressupõe a solução dos problemas identificados no plano institucional. Portanto, também em relação aos portos, a revisão de sua administração é uma exigência para sua modernização e seu crescimento. As medidas já tomadas foram responsáveis pela considerável redução de custos nas operações e aumento na eficiência dos terminais portuários.

2 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL

Antes de fazermos a análise das mudanças ocorridas devido às reformas na legislação portuária no Brasil, devemos levar em consideração o contexto em que ela se insere, incluindo o papel do Estado e dos demais agentes envolvidos. Os principais marcos históricos nesse setor são apresentados neste capítulo para a análise da estrutura e legislação portuárias.

2.1 Abertura dos portos (1808-1910)

A vinda da família real portuguesa e transferência da sua corte para o Brasil, em 1808, marca o início da história dos portos brasileiros, sendo o ato legal de abertura dos portos às nações amigas, promulgado por meio da Carta Régia de 1808, o marco histórico mais importante em relação ao tema abordado. Até então, somente embarcações portuguesas podiam atracar em portos brasileiros e com a necessidade do comércio ser efetuado sem o intermédio de Portugal, o príncipe-regente de Portugal Dom João de Bragança se viu obrigado a assiná-lo. O decreto acabou com o monopólio que Portugal exercia sobre sua colônia inserindo o Brasil no sistema econômico liberal internacional para realização do comércio de madeira, ouro e outras riquezas naturais existentes no País.

Outro marco importante foi a organização, em 1846, da Companhia de Estabelecimento da Ponta da Areia, no porto de Niterói pelo Visconde de Mauá – hoje o patrono da Marinha Mercante brasileira. Dessa companhia partiam navios destinados à cabotagem na costa brasileira, como também de linhas para o Atlântico Sul, América do Norte e Europa. Logo em seguida, com o impulso no comércio brasileiro devido à organização da Companhia de Estabelecimento da Ponta da Areia, o governo imperial elaborou, em 1869, o primeiro decreto sobre concessão à exploração de portos pela iniciativa privada¹. Isso sobreveio logo após a instituição da ferrovia “São Paulo Railway”, integrada a Santos, o que promovia as exportações de café.

1 BRASIL. Decreto 1746, de 13 de outubro de 1869.

2.2 Centralização e formação do sistema portuário nacional (1889-1934)

Com a proclamação da República, houve a privatização das gerências portuárias, sendo a do porto de Santos a precursora. O governo determinou abertura de concorrência para exploração do porto e o grupo conduzido por Cândido Graffé e Eduardo Guinle foi autorizado a explorar as operações do porto de Santos. Ao invés dos trapiches, foram erguidos 260 metros de cais e, em decorrência disso, comportada a atracação de navios com maior calado. O começo das operações do primeiro porto organizado assim se dava, explorado pela iniciativa privada através da Companhia Docas de Santos.

As instalações portuárias são consideradas sistemas extremamente importantes para o desenvolvimento econômico nacional. Com esse advento, durante os primeiros anos da República, nossos governantes reconheceram o valor dos portos no desenvolvimento da economia do País. A privatização fez com que o porto de Santos operasse satisfatoriamente durante várias décadas. Entretanto, o fator econômico do setor teve meramente o caráter liberal e não um caráter de desenvolvimento nacional, já que os donos das autorizações para a exploração portuária embolsaram fortunas, não havendo a preocupação por parte do governo em construir uma política de investimentos, culminando na debilidade do País em relação a atividades portuárias permanentes.

2.3 Reaparelhamento e consolidação do sistema portuário nacional (1934-1988)

Com advento da Revolução de 30, houve novas modificações com caráter pontual de desenvolvimento, uma vez que, até então, as atividades portuárias eram privadas. A partir de 1934, com o chamado Estado Novo e com um programa estatizante, o porto continua a ser tratado como setor primordial para o desenvolvimento econômico, todavia sob controle do Estado. Esse programa consistiu basicamente de três decretos:

- a. Decreto número 24.447, de 1934, que definia nos portos organizados, as atribuições conferidas aos diferentes ministérios;

- b. Decreto número 24.508, de 1934 que definia os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados, uniformiza as taxas portuárias, quanto a sua espécie, incidência e denominação;
- c. Decreto número 24.511, de 1934, regula a utilização das instalações portuárias.

Na década de 60, durante a ditadura militar, o foco foi o setor de segurança, não tendo como escopo a ampliação da circulação de produtos nem progresso tecnológico das instalações portuárias. A influência do Estado na economia tornava-se cada vez mais intensa e, em 1975, essa influência culminou no estabelecimento da PORTOBRAS, com intuito de defender os interesses governamentais.

Com base nas disposições da Lei 6.222, de 1975, a PORTOBRAS foi criada na forma de Empresa Pública e com capital 100% pertencente à União, sem qualquer participação da iniciativa privada. Desta maneira, seguindo o critério de centralização da administração pública federal vigente à época, iniciado no Estado Novo e intensificado após 1964, era consolidado o modelo monopolista estatal para o Sistema Portuário Nacional.

O processo de modernização das operações portuárias era barrado pelo controle das relações dos trabalhadores e empresário totalmente exercido pelo governo ditatorial. Influenciada por legislações paternalistas e autoritárias e pela falta de uma política eficiente para os portos, ao longo dos anos viu-se a criação de uma significativa massa de trabalhadores da orla marítima que, com criação da Delegacia do Trabalho e dos Conselhos Regionais do Trabalho Marítimo, transformou o sistema de relações de trabalho em algo obsoleto e autoritário.

O Conselho Superior do Trabalho Marítimo era incumbido do controle de todos os atos normativos para operação portuária, inclusive das taxas portuárias, gerando custos exagerados nas operações de carga e descarga, ao forçar os contratantes de serviços a pagarem por um excessivo contingente de mão-de-obra. Nesse momento, tem-se um período de marcante ineficiência dos portos brasileiros. A PORTOBRAS explorava os portos através de subsidiárias tendo também adquirido a fiscalização das concessões estaduais e, até mesmo, dos terminais privativos de empresas estatais e privadas, aumentando a burocracia nos portos.

2.4 Início da modernização e privatização dos portos (1988-2012)

Com o fim da ditadura militar, em 1985, e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, houve mudanças radicais no sistema portuário brasileiro. No artigo 175 da Constituição Federal de 1988, a prestação dos serviços públicos foi atribuída ao poder público. Porém, o Estado pode prestar os serviços pelos seus próprios órgãos ou pode transferir a sua titularidade, ou simplesmente a sua execução para terceiros.

A terceirização na execução de alguns serviços públicos exigia do poder público uma eficiente política de gestão e controle para que os serviços atendessem aos interesses da população. Seguindo essa filosofia, em 1990 foi promulgada a Lei no 8.031, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND), com o principal objetivo a reordenação da posição estratégica do Estado na Economia. Esse cenário retrata a transformação de um Estado prestador de serviços públicos para um Estado regulador.

Essas mudanças culminaram na dissolução, no início da década de 90, da empresa PORTOBRAS e, em 1993, na criação da Lei 8.630 – Lei de Modernização dos Portos. Essa lei dispunha sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, onde porto organizado entende-se por “porto construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária”. A Lei 8.630/1993 foi o principal marco histórico legal dessa época, porém outras leis e organismos foram criados para dar suporte a esse marco.

Os regimes de concessão e de permissão da prestação de serviços públicos eram dispostos na Lei 8.987/1995. Entre vários aspectos, nesta lei constava que toda concessão ou permissão pressupunha a prestação de serviço adequado ao atendimento dos usuários, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Nesse mesmo contexto, a descentralização das ações constituía uma das diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação.

Tal descentralização pode ser realizada promovendo sua transferência a outras entidades públicas. A Lei 10.233, criada em 2001, promove essa descentralização dispondo sobre a

reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, criando 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 Infraestrutura de Transportes.

2.5 Criação da nova lei dos portos

A Medida Provisória dos Portos foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff como Lei 12.815, de 2013. Em resumo, cria regras para exploração de terminais portuários pela iniciativa privada e o principal critério para a concessão passa a ser o de maior eficiência com menor tarifa - maior movimentação de carga pelo menor preço por tonelada. A finalidade principal da nova lei é consentir o investimento da iniciativa privada, garantindo o desenvolvimento e exploração das instalações portuárias. Com o advento da Lei 12.815, a exploração dos portos organizados e das instalações portuárias poderá ser feita direta ou indiretamente pela União. Na indireta, a União transfere a uma pessoa jurídica a exploração mediante os instrumentos jurídicos de concessão, arrendamento de bem público e autorização.

Junto com a nova lei dos portos, foi criado como medida regulamentar da lei mencionada o Decreto 8.033/2013. Esse decreto criou a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE), um banco de dados específico para trabalhadores portuários, com o objetivo de organizar a identificação e a oferta de mão de obra qualificada para o setor portuário, intitulado SINE-PORTO. Assim, os trabalhadores portuários avulsos constantes dos quadros do Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO) e inseridos no SINE-PORTO terão preferência no acesso aos programas de formação ou qualificação profissional.

O Decreto nº 8.033/13, ao regulamentar a Lei nº 12.815/13, também institui o Fórum Nacional Permanente, com o objetivo de discutir as questões relacionadas a formação, qualificação e certificação profissional dos trabalhadores portuários, principalmente, sua adequação aos modernos processos de movimentação de carga e o treinamento multifuncional do trabalhador portuário.

3 DESENVOLVIMENTO DA LOGÍSTICA PORTUÁRIA BRASILEIRA

3.1 A importância do direito para o desenvolvimento da logística portuária

O desenvolvimento da economia brasileira, sobretudo a partir da redução da inflação, no final da década de 90, tem expandido o comércio exterior brasileiro. No entanto, a infraestrutura e logística necessárias para a execução eficaz do comércio exterior ainda é problemática, vez que o ambiente institucional ainda é inibidor dos investimentos necessários para a promoção da eficiência no setor, a fim de tornar os produtos brasileiros competitivos. Somente no setor de transporte aquaviário e portos brasileiro há cerca de trinta autoridades intervenientes, das três esferas de governo, dentre as quais, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Secretaria Especial de Portos (SEP), Receita Federal, Marinha do Brasil, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Tribunal de Contas da União, Polícia Federal, Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e Secretarias Estaduais da Fazenda.

Segundo a ANTAQ², 95% do comércio exterior brasileiro é realizado pela via aquaviária e passa pelo sistema portuário brasileiro, originando enorme caos em face da falta de logística do setor. Sendo assim, o Direito Regulatório dos Transportes e Portos, como disciplina jurídica tem papel cada vez mais importante. Direito Regulatório do Transporte Aquaviário e da Atividade Portuária é a disciplina jurídica que tem como objeto regular as relações jurídicas relacionadas à efetividade do setor. A citada disciplina tem como fontes principais a Lei 10.233/2001, que criou a ANTAQ, e a Lei 12.815/2012, a nova lei dos portos.

É importante destacar também que o sistema de transporte aquaviário, portos e comércio exterior, pela natureza internacional das atividades, lidam com intensa regulação realizada por meio de tratados editados por organismos internacionais. Dentre tais organismos, podemos citar a International Maritime Organization (IMO), que regula, principalmente, a segurança da navegação marítima e a proteção do meio ambiente marinho; a Organização Mundial do Comércio (OMC), que regula as normas de Direito Internacional Econômico, com intensa influência no controle aduaneiro e nas medidas de defesa comercial; a Organização Mundial das Aduanas (OMA), que regula o controle aduaneiro e a aplicação

2 Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Anuário Estatístico Aquaviário, 2012.

das medidas de defesa comercial, dentre as quais o antidumping e salvaguardas; e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata das normas de proteção ao trabalho marítimo e portuário. Pode-se, ainda, citar a UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) e a UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) que tratam do comércio e desenvolvimento e do Direito do Comércio Internacional, respectivamente.

Diante do cenário atual de expansão da demanda por embarcações em função do pré-sal e, em face da complexidade e alto grau de expertise das matérias que regulam o setor, é necessário o aperfeiçoamento do Direito Marítimo e da regulação de transportes no Brasil e construção de um Direito Marítimo revigorado, autônomo e dialético. Essa disciplina deve defender os interesses dos usuários dos serviços, destinatário principal das políticas de transporte, e das empresas de navegação brasileiras estimulando a economia de forma sustentável por meio da iniciativa privada dos agentes econômicos do setor de transportes brasileiro e protegendo os interesses do país, que ainda tem grande dependência de navios de outras bandeiras.

3.2 O impacto da nova lei dos portos no desenvolvimento da logística

A supressão da distinção entre os conceitos jurídicos de carga própria e de terceiros transformou o modelo de exploração portuária no Brasil. Como técnica legislativa, a Lei 12815/13 estabelece três definições encontradas nos parágrafos seguintes ao artigo 1º, que servem como premissas fundamentais das alterações na nova sistemática das regras para a exploração dos portos e instalações portuárias:

§ 1º. A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

§ 2º. A exploração indireta das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização, nos termos desta Lei.

§ 3º. As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Podemos observar que a lei inovou ao modificar o critério para a fixação da natureza jurídica das instalações portuárias, modificando o foco para a localização e não mais para a natureza da carga movimentada, sistemática até então adotada pela Lei 8.630/93. Esta alteração originou alguns reflexos diretos, como a mudança do próprio nome de categorização dos terminais localizados fora da área de porto organizados, agora denominados de privados e não mais privativos.

A Lei 12.815/2013 alterou a condição para definição da natureza jurídica de uma instalação portuária, mas o fez sem causar qualquer modificação do regime jurídico que se refere às instalações privadas. Em suma, a nova lei extinguiu a distinção de tipo de carga movimentada nos terminais, acabando com a distinção existente entre terminais privativos de uso exclusivo e de uso misto, mas conservou o modelo jurídico aplicado a elas inalterado. O objetivo dessa alteração é expandir a concorrência e o desenvolvimento como um todo, segundo podemos verificar no artigo 3º da lei mencionada acima. No relatório final aprovado pela Comissão Mista instituída para debater a Medida Provisória 595, o senador Eduardo Braga destacou:

(...) o Brasil precisa expandir e aperfeiçoar seu setor portuário. Em outras palavras, necessita de mais portos e de avanços no processo de modernização das operações portuárias. Nesse sentido, é imprescindível a atração de capital privado para suprir a necessidade de investimentos. A MPV, acertadamente, elimina restrições ao investimento privado no setor portuário, quando, por exemplo, suprime da legislação a diferenciação entre movimentação de carga própria e de terceiros, permitindo a empreendedores que não tenham cargas próprias o investimento no setor portuário, o que deve aumentar a oferta do serviço, em benefício do País (...).³

3 COMISSÃO MISTA, Parecer sobre a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências.

O relatório deu base técnica para a aprovação do projeto que originou a Lei 12.815/2013. Esse documento conduz ao raciocínio de que a nova lei é definitivamente indispensável para desembaraçar o setor e garantir maior segurança jurídica aos investidores privados.

Com as inovações propostas pela MP 595/2012, editadas Lei 12.815/2013, tais como a inexistência de distinção entre carga própria e carga de terceiros e o incentivo ao surgimento de novos Terminais de Uso Privado (TUP). O Governo, por meio de concessões, transfere a gestão da administração do porto organizado ao estado ou município e este, por sua vez, executa a concessão à instituição que irá gerir o porto. A autorização ocorre quando a União permite uma instituição privada explorar um TUP, Instalação Portuária de Turismo (IPT), Estação de Transbordo de Carga (ETC) e Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (IP4).

Nesse sentido, serão licitadas um total de 159 áreas que o Governo dividiu em blocos. O volume de investimentos para as áreas do primeiro bloco era de R\$ 3 bilhões nos documentos iniciais, mas passou para R\$ 5,4 bilhões na prévia do edital entregue para a avaliação do Tribunal de Contas da União. A projeção do Governo Federal para 2012-2030 é de que a movimentação do setor tenha um aumento de 150%, já que os portos organizados e os TUP, em 2012, movimentaram 97,4% do total de produtos exportados e importados pelo país. Segundo dados do Governo Federal, pretende-se aumentar a movimentação, realizar a redução de custos, aumentar a eficiência dos portos, permitindo assim que barreiras ao fluxo de comércio brasileiro sejam eliminadas. Consideram também, que haverá o aumento da competitividade, um maior planejamento nas atividades portuárias e a reorganização dos portos no País.⁴

4 GAZETA DO POVO, de 29/10/2013. 13 empresas de olho em Paranaguá.

3.3 As diretrizes da Lei 12.815/2013

A lei 12.815/2013 traz em seu artigo 3º os objetivos que pretendem estabelecer as novas normas para o setor portuário e as diretrizes que direcionarão a exploração de instalações portuárias. O citado artigo 3º da referida lei foi um dos únicos que não sofreu modificação durante a problemática tramitação da Medida Provisória 595/2012 no Congresso Nacional. Essa norma infraconstitucional tem como princípio lógico o direcionamento da interpretação da lei, conduzindo a sua aplicação e sua regulamentação administrativa.

O artigo 3º prevê em seu inciso I a “expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias”, assim como o inciso V fala em “estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias”. Há que se interpretar as diretrizes de forma conjunta de forma sistemática.

O intuito da nova lei, então, é prover ao sistema portuário nacional uma legislação que permita o desenvolvimento em patamares elevados, tendo em vista a relevância da atividade para a economia brasileira. A desburocratização dos serviços portuários, tornar a gestão do porto organizado mais eficiente, garantir atração de investimentos privados e a modicidade das tarifas e preços, são todas premissas imprescindíveis. Todavia, a legislação deve guardar pertinência com os dispositivos constitucionais que regulam a matéria portuária, bem como garantir um ambiente jurídico equânime para a expansão dos portos e para estimular a concorrência harmônica entre os portos organizados, terminais privados novos e terminais arrendados.

3.4 As diretrizes do decreto nº 8.033/2013

O Decreto 8.033/2013 estabelece as principais competências nos artigos 1º ao 4º. Dentre as competências definidas para a ANTAQ, estão: regular e fiscalizar diretamente as atividades dos operadores portuários na área do porto organizado, além das atribuídas às Autoridades Portuárias; analisar propostas de investimentos não previstos na concessão e arrendamento;

operacionalizar os procedimentos licitatórios para arrendamentos e concessões; arbitrar em grau de recurso conflitos entre agentes que atuam no Porto Organizado. Para a Autoridade Portuária estabeleceram-se as seguintes competências: estabelecer o regulamento do Porto Organizado; decidir sobre conflito entre agentes que atuam no Porto Organizado e, dentre outras, cumprir as competências estabelecidas nos contratos de concessões.

Sobre as concessões e arrendamentos, no art. 6º, que trata das hipóteses de licitações, definem-se as condições para as apresentações de estudos simplificados acerca dos estudos prévios de viabilidade técnica, econômica e ambiental. Em seu art. 9º, no parágrafo 1º, faz-se uma interpretação conjugada com o art. 6º, da Lei 12.815/13, onde se definiram os critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, sejam eles a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga. Assim, apresenta-se neste decreto a condição mais favorável entre ambas, qual seja, aquela que se apresenta com o maior valor do investimento, menor contraprestação do Poder Concedente e melhor proposta técnica. Nos artigos 12 a 14 do decreto, existe a qualificação de uso do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), inversão de fases, negociação com o vencedor e fase recursal única. O artigo 24 trata da expansão da área que foi arrendada, sem a necessidade de haver a licitação. No artigo está definido o prazo de concessão do arrendamento que será de 25 anos, podendo ser prorrogado uma vez apenas pelo mesmo prazo.

3.5 As modalidades de exploração das instalações portuárias

Mais uma vez o setor portuário brasileiro sofreu alterações no que tange ao modelo de exploração da atividade portuária. Conforme analisado no capítulo anterior, o Brasil já passou por vários modelos de exploração portuários, desde o monopólio, burocrata e concentrador evoluindo até a formatação dos terminais privativos de uso exclusivo e uso misto, existentes até a revogação da lei 8.630/1993 pela MP 595/2012.

Para embrenhar-se nas alterações pretendidas pela Lei 12.815/2013 nos padrões de exploração portuária, inevitável recordar que, sob o escudo da última legislação infraconstitucional revogada, a discussão jurídica em torno da privatização da exploração dos

portos brasileiros esteve respaldada pela presença do termo “autorização” no artigo 21, inciso XII, “f” e sua aceitável compatibilização com o artigo 175, ambos da Constituição de 1988.

A distinção dos conceitos jurídicos de “concessão” e “autorização” demarcou o debate acerca da natureza das atividades portuárias delegadas aos particulares e do decorrente modelo ao qual estariam ligadas: se público, se privado ou se híbrido. Isso porque, a disposição isolada do artigo 21, XII, “f”, da Constituição não qualificou a atividade portuária como serviço público, ou então, atividade puramente privada.

Em outras palavras, concessão e permissão são aparelhos jurídicos de incumbência de serviço de natureza pública à iniciativa privada. Já autorização é um ato de domínio do Estado em relação aos requisitos para a execução de atividades exploradas sob o regime de direito privado. Relevante destacar a premissa administrativa de que o serviço público é atribuído por força Constitucional ao Estado, em razão da essencialidade de sua prestação à coletividade.

Transportando este raciocínio para a atividade de exploração portuária, durante a vigência da Lei 8.630/1993, salientamos a ocorrência do fenômeno da delegação de serviço público por meio da concessão de portos organizados e de instalações portuárias públicas, estritamente atreladas ao regime jurídico de direito público. Esta forma coexistiu perfeitamente com a autorização para exploração de instalações privativas de uso misto ou exclusivo, que operavam no exercício de atividade econômica, acertadamente sujeitas às limitações de movimentações de cargas de terceiros em razão do seu regime jurídico de direito privado.

3.6 Competição entre porto organizado e terminais privados

Na nova lei dos portos, a natureza da carga deixou de ser importante, já que o critério de definição do conceito de instalações portuárias privadas e públicas agora é a sua localização geográfica. Assim, pretende-se encerrar os debates doutrinários e jurisprudenciais relacionados à natureza jurídica da atividade de exploração portuária. Sob o regime das regras anteriores, a definição do quantitativo de carga própria mínima a ser movimentada pelos terminais privativos de uso misto foi o fator que desencadeou toda a problemática narrada. Isso porque, se amparava nos autorizatórios de terminais privativos de uso misto, cuja

atividade estivesse baseada na movimentação de carga de terceiros, estariam, por vias inconstitucionais reflexas, prestando um característico serviço público.

Neste cenário, passou-se a discutir a possibilidade da existência de concorrência assimétrica entre os terminais privativos de uso misto e os terminais de uso público, possivelmente originada pela perda de competitividade destes últimos em razão do regime jurídico diferenciado e mais rígido ao qual estariam submetidos.

O aumento quantitativo da movimentação de cargas pelos terminais de uso privativo pode, de fato, ser atestada de acordo com o relatório do Anuário Estatístico da ANTAQ, que ao longo do ano de 2012 catalogou dados relativos à movimentação nos portos organizados e instalações portuárias de uso privativo. Ao longo do ano de 2012, os portos brasileiros movimentaram aproximadamente 904 milhões de toneladas, tendo alcançado um crescimento de 2,03% em comparação com o ano anterior. O anuário demonstra visivelmente uma preponderância de maior movimentação de carga nos terminais de uso privativo - 588 milhões contra 316 milhões de toneladas movimentadas pelos portos organizados - registrando que a participação daqueles terminais na tonelagem de carga movimentada é de 65%.⁵ Em comparação com o ano anterior, pode-se afirmar que, proporcionalmente e em pontos percentuais, os portos organizados cresceram mais, 2,27% contra 1,91% dos terminais de uso privativo. Importante observar no referido relatório, que em análise dos últimos 10 anos, os terminais privativos alcançaram uma crescente evolutiva e mais que dobraram sua movimentação, de 257 milhões de toneladas em 1993 para 588 milhões de toneladas em 2012.

Os portos organizados também mantiveram uma crescente e mais que triplicaram a quantidade de carga movimentada, de 90 milhões em 1993 para aproximadamente 316 milhões de toneladas em 2012. Todavia, em termos de números absolutos, os terminais privativos movimentaram, sob o regime da lei 8.630/1993, mais carga que os portos organizados. A razão, portanto, dos conflitos entre estes terminais, em boa parte, se justifica pelo receio da perda de competitividade e da transferência de cargas do porto público para o privado em virtude das possíveis assimetrias existentes nos diferentes regimes jurídicos.

A nova lei não ignorou simplesmente a existência desses conflitos, mas objetivou claramente desbordar da discussão e permitir a evolução da modalidade de exploração portuária no sentido de justamente estimular ainda mais competição entre portos, conforme se depreende dos objetivos do artigo 3º que repetiram a exposição de motivos da MP 595/2012.

5 Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Anuário Estatístico Aquaviário, 2012.

O ambiente competitivo que almeja criar a nova lei, não deve estar amparado em um sistema que possa potencialmente encorajar a criação de uma assimetria concorrencial predatória. O espírito da nova legislação é, sem dúvida, propiciar a ampla competição, mas as bases entre os diferentes regimes jurídicos comportados por ela devem estar minimamente equilibradas.

A competição é desejável e importante para alcançar o avanço do nível dos serviços prestados e aumentar a capacidade portuária, através da qual se espera uma redução de custos dos serviços. Desta forma, a nova lei redesenhou o procedimento e os critérios para concessão da outorga de autorização aos terminais privados, de modo que, embora passem a poder movimentar cargas sem restrição e, portanto, a disputar o mesmo mercado relevante junto com os terminais públicos, esteja estabelecida uma competição em bases simétricas.

Um primeiro passo dado nesse sentido pela nova legislação foi a tentativa de separar geograficamente os terminais. Novos terminais privados só poderão ser instalados fora da área de porto organizado, de acordo com o artigo 8º da lei e os que eventualmente estiverem em operação dentro do porto terão sua continuidade assegurada, desde que haja adaptação às condições estabelecidas na lei, especialmente as descritas nos parágrafos 1º ao 4º, do citado artigo no prazo de um ano.

Essa adaptação envolverá, inclusive, alteração de cláusulas contratuais para inclusão de novas condições para os autorizatários tais como a obrigação de seguir e cumprir o cronograma de investimentos a ser estabelecido pela ANTAQ, previsto no parágrafo 3º do artigo 8º como uma das condições para manutenção da autorização. O sistema ora implantado pela Lei 12.815/2013, prescindirá de forte atuação institucional da ANTAQ como órgão fiscalizador, já que a atividade regulatória ganha ainda mais espaço e importância no exercício do controle dos atos praticados pelos particulares nos terminais privados em condições de competição em bases equilibradas com as instalações portuárias localizadas no porto organizado.

A forte atuação da ANTAQ deverá ainda se justificar face à perda de poder deliberativo do CAP, que acaba por enfraquecê-lo dentro da estrutura da administração local, na forma como se encontra regulado pelo Decreto 8.033/2013. Portanto, a responsabilidade da agência reguladora estará ainda mais acentuada para a garantia da manutenção de equilíbrio concorrencial simétrico entre as relações travadas no complexo sistema portuário.

4 ANÁLISE COMPARATIVA DO SETOR PORTUÁRIO

Além do Brasil, vários outros países também passaram por reformas portuárias recentes, sendo que entre eles podem ser citados a Argentina, o Chile, a Colômbia, os EUA, o México, a China, a Índia, o Japão, a Alemanha, a Polônia, o Reino Unido, o Egito, a Nigéria e Moçambique. Sempre levando em consideração a importância estratégica do setor, cada país procura adotar novas práticas que melhor se adequam à sua realidade. González e Trujillo (2008), por exemplo, demonstraram que as reformas portuárias na Espanha introduziram melhorias tecnológicas significativas e mudaram o desenvolvimento das atividades portuárias no país.

No presente capítulo, estão apresentados os quatro modelos de administração portuária adotados em diversos países. Tais modelos variam conforme o nível de participação da iniciativa privada e do poder público nos portos. Na sequência, são detalhadas algumas das características e funções das Autoridades Portuárias nos portos.

4.1 Modelos de administração portuária

Ao longo dos anos, o setor portuário no mundo inteiro vem sofrendo modificações e ganhando maior destaque. Antigamente considerados apenas como locais para carregamento e descarregamento de mercadorias, os portos hoje possuem papel fundamental na logística mundial e no processo de globalização. São diversas as formas de classificação de portos mas, considerando a participação no contexto socioeconômico regional, a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) identificou quatro gerações distintas de portos:

- a. primeira geração: tradicionais;
- b. segunda geração: polarizadores;
- c. terceira geração: logísticos;
- d. quarta geração: integrados e industriais.

Observada a crescente abrangência comercial dos portos, é cada vez maior o interesse da iniciativa privada em sua operação e administração. Por sua vez, a geração de benefícios

indiretos, como empregos e desenvolvimento regional, justifica os investimentos públicos nos portos. Sendo assim, percebe-se que é possível a existência de diversos níveis de participação da iniciativa privada e do poder público nas atividades do porto. Tanto na literatura quanto na prática, é pacífica a identificação de quatro principais modelos de administração portuária, que variam conforme o nível de participação de investimentos da iniciativa privada e do poder público: *Service Port*; *Tool Port*; *Landlord Port* e *Fully Privatized Port*.

A escolha pelo modelo a ser adotado depende do contexto de cada país e até mesmo de cada situação, uma vez que um único país pode adotar modelos diferentes para seus portos. Conforme citado no relatório *Port Reform Toolkit* do Banco Mundial⁶, alguns fatores específicos exercem grande influência sobre a forma como os portos são organizados e gerenciados. São eles: a estrutura socioeconômica do país; a história do país (por exemplo, se já foi uma colônia); a localização do porto (em área urbana ou isolado); o tipo de mercadoria movimentada (granel sólido ou líquido, carga geral). Em todo o caso, é interessante que o governo trace cenários de desenvolvimento, implante suas políticas públicas e mantenha contato frequente com a iniciativa privada, a fim de permitir que o setor privado faça seus investimentos com segurança e também atenda aos interesses públicos.

4.1.1 *Service Port*

No modelo *Service Port*, o porto é totalmente controlado pelo poder público (diretamente ou por meio de administração portuária pública), não havendo qualquer participação da iniciativa privada. Além da titularidade (ou propriedade), a União é responsável pela manutenção e operação do porto (inclusive a mão de obra é contratada diretamente pela AP). Neste modelo todos os respectivos investimentos e receitas associados às atividades realizadas são de responsabilidade do Estado. Pode-se dizer que no Brasil esse tipo de administração portuária era evidente durante o período em que existia a PORTOBRAS. Porém, após sua extinção, em 1990, os portos brasileiros passaram a ter maior influência (e investimentos) da iniciativa privada em algumas atividades. Conforme citado no relatório *Port Reform Toolkit* do Banco Mundial, alguns países ainda

6 WORLD BANK. Port reform toolkit. Washington: *The World Bank*, 2007.

seguem esse modelo com total controle pelo Estado, mas já estão em processo de transição para outros modelos (com alguma participação da iniciativa privada). É o caso, por exemplo, dos seguintes portos: Colombo (Sri Lanka), Nhava Sheva (Índia) e Dar es Salaam (Tanzânia). Como exemplo de porto no modelo *Service Port*, Goldberg (2009) cita também o caso de Cingapura, que, de 1964 até 1996, teve seu porto gerido e operado pela *Port of Singapore* (PSA), uma empresa pública com capital 100% estatal. Segundo o mesmo autor, essa estratégia (administração do porto por meio de uma empresa pública) pode ser entendida como um passo anterior à privatização, uma vez que ações da empresa podem ser vendidas à iniciativa privada no mercado de ações.

A tendência mundial é que aconteça a transição do controle total do Estado para uma maior participação da iniciativa privada. A diminuição da quantidade de portos no modelo *Service Port* deve ocorrer principalmente devido à necessidade de investimento constante em instalações e equipamentos mais modernos, maior produtividade e gestão mais eficiente nos portos.

4.1.2 *Tool Port*

Neste modelo, a União é a titular da propriedade e é responsável pelo desenvolvimento e manutenção tanto da infraestrutura quanto da superestrutura portuária, que inclui equipamentos como guindastes e empilhadeiras. Nesse caso, a Autoridade Portuária prepara a infraestrutura e os equipamentos para que as empresas privadas possam realizar as atividades de operação portuária. Porém, a mão de obra responsável pela operação desses equipamentos (geralmente necessários à realização de atividades de capatazia) é de responsabilidade pública. Já a mão de obra nas demais áreas (atividades de estiva, que são realizadas nos conveses ou nos porões das embarcações), que não utiliza tais equipamentos, é privada. Sendo assim, o principal problema desse modelo, conforme apontado no relatório *Port Reform Toolkit* do Banco Mundial (*WORLD BANK*), é justamente essa divisão de atividades operacionais, em que não é possível identificar um único responsável pela movimentação da carga. Tal situação gera ineficiência e conflitos entre as diferentes equipes.

Um exemplo típico de *Tool Port* é o porto de Chittagong (Bangladesh). Além dele, também podem ser citados os terminais de contêineres da *Ports Autonomes* (França). Nesse

último caso, vale citar que a *Ports Autonomes* vem enfrentando exatamente o problema citado: a equipe sob responsabilidade da administração portuária (que é pública) está em conflito com a equipe da iniciativa privada devido a investimentos realizados pela iniciativa privada em equipamentos para movimentação de contêiner no terminal. No Brasil, esse modelo pode ser observado nos terminais de Graneis Sólidos do Porto de Aratu, localizado no Estado da Bahia. Uma vantagem do *Tool Port* é que ele pode ser usado como uma estratégia de transição de portos totalmente públicos (*Service Port*) para portos com maior investimento e participação privada (*Landlord* e *Fully Privatized Port*). Sua vantagem é que é atrativo para a iniciativa privada, pois os investimentos iniciais e os riscos são baixos (o poder público é o responsável pelos maiores investimentos). Além disso, a regulamentação existente pode ser menos extensa, uma vez que não há transferência de ativos para a iniciativa privada.

4.1.3 *Landlord Port*

O *Landlord Port* é o modelo que apresenta maior equilíbrio entre a participação pública e a privada. Enquanto o poder público mantém a titularidade do porto e é responsável pela administração portuária e pelos investimentos em infraestrutura, cabe à iniciativa privada a operação e os investimentos em equipamentos e na superestrutura portuária. Além disso, conforme também apontado no relatório *Port Reform Toolkit* do Banco Mundial (*WORLD BANK*), a entidade privada deve pagar um valor para exploração da infraestrutura portuária – o valor de outorga. Geralmente é paga uma taxa por metro quadrado e por ano, sendo que o valor depende do investimento inicial necessário. Por sua vez, o poder público, enquanto a Autoridade Portuária, também exerce o papel de regulador. Esse modelo com operação privada e administração pública apresenta como uma importante vantagem e eficiência na operação portuária e nos investimentos em equipamentos, além do controle do poder público em questões estratégicas do país. Por outro lado, a dependência do setor privado em investimentos públicos na infraestrutura pode ser uma desvantagem quando há intempestividade por parte do poder público nas intervenções previstas. Além disso, também pode haver pressão do ente privado para pressionar por investimentos públicos, podendo ocasionar excesso de capacidade – que pode ocorrer quando o investimento não é realmente necessário.

Este é o modelo predominante entre os portos de grande e médio porte no mundo. Além de outros exemplos, podem ser citados os portos das cidades de Roterdã (Holanda), Antuérpia (Bélgica), Nova Iorque (EUA) e, desde 1997, o Porto de Cingapura. Os portos da Espanha também seguem o modelo *Landlord*, mas suas administrações portuárias possuem uma política de autofinanciamento. Essas Autoridades Portuárias são empresas estatais que não recebem nenhum subsídio direto do governo federal espanhol; suas despesas são cobertas pelas próprias receitas, por subsídios específicos da União Europeia e, ocasionalmente, por empréstimos externos.

O modelo *Landlord Port* é o adotado no Brasil. Porém, é importante a ressalva de que a Autoridade Portuária nos portos brasileiros nem sempre é 100% pública. Em alguns casos, realmente são os estados ou municípios que administram os portos, mas, também é possível existir Autoridade Portuária privada, como é o caso Companhia Docas de Imbituba, que é uma empresa de capital aberto e privado, responsável pela administração do Porto de Imbituba até dezembro de 2012.

4.1.4 *Fully Privatized Port*

Por fim, este é o modelo de total responsabilidade da iniciativa privada. É considerado como o extremo da reforma portuária, em que o Estado não tem nenhum envolvimento e não existe nenhuma intervenção significativa direta. Por questões estratégicas (portos geralmente são fundamentais para o crescimento econômico do país) e também por questões de segurança nacional, são raros os países que aderiram a este modelo totalmente privado. Alguns desses raros exemplos podem ser encontrados no Reino Unido e na Nova Zelândia. Apesar das questões negativas, o Reino Unido optou pelo *Fully Privatized Port* para incentivar a modernização das instituições e instalações, alcançar estabilidade e metas financeiras (com o aumento do investimento privado), e alcançar certa estabilidade trabalhista (apesar de ser um mercado desregulado), contando com grande participação de trabalhadores nas empresas portuárias. Seguindo com o exemplo do Reino Unido, na falta de um regulador do setor portuário, os portos privados são “autorregulados”, aumentando, assim, os riscos para o poder público no que concerne à defesa dos interesses públicos e à implementação de políticas de desenvolvimento econômico de longo prazo.

No Brasil, os TUP localizados fora da área do porto possuem as características principais do *Fully Privatized Port*; porém, é importante destacar que se tratam de “terminais” e não de “portos organizados”. Apesar de alguns TUP serem de grande porte, até maiores que alguns portos, eles possuem diferenças legais em relação aos portos organizados. Além disso, os TUP brasileiros, até dezembro de 2012, possuíam uma limitação para movimentação de cargas de terceiros, o que não acontece nos *Fully Privatized Ports*. A principal distinção com relação ao modelo totalmente privado é que a propriedade do porto é do Estado, sendo apenas concedido por tempo determinado à iniciativa privada (retornando ao Estado depois do prazo de concessão). Já com relação ao modelo *Landlord Port*, a principal diferença é com relação à participação da iniciativa privada na atividade de administração portuária e no investimento na infraestrutura portuária. Em todos os modelos apresentados, percebe-se a importância da Autoridade Portuária no desenvolvimento das atividades portuárias e na eficiência do setor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficácia das instalações portuárias e a expansão da economia do país estão diretamente relacionadas. O desenvolvimento da eficiência diminui os custos e aumenta o nível dos serviços portuários, provocando externalidades de caráter prático para toda a economia. Para que o aparelho portuário brasileiro passe a colaborar como um promovedor do fortalecimento do comércio exterior, é essencial instituir medidas para a ampliação da infraestrutura aquaviária e terrestre nos portos.

Em 1993, quando houve a publicação da Lei 8.630, a situação dos portos no Brasil era completamente distinta da atual. Naquele período, o enfoque fundamental era a mão de obra. Como consequência, houve intensas oposições por parte de sindicatos de avulsos em alguns portos contra a sua concreta implantação. Ao se comparar a Lei 8.630/1993 com o regime do aparelho portuário anterior, verifica-se que ocorreram mudanças radicais nos portos brasileiros.

Ocorridos duas décadas da publicação da lei de modernização dos portos, o conjunto portuário brasileiro voltou a ser abalado por mais um marco regulatório, a Lei 12.815/2013. Agora, com a nova lei, o foco fundamental é a exploração das instalações portuárias localizadas, sobretudo, fora da área dos portos organizados. Diferentemente do passado, o panorama contemporâneo é muito favorável às modificações. Contudo, em relação à mão de obra dos trabalhadores portuários, pouco se inovou e praticamente foram conservados os mesmos preceitos da lei revogada.

Com o advento da Lei 12.815, a exploração dos portos organizados e das instalações portuárias poderá ser feita direta ou indiretamente pela União. Na indireta, a União transfere a uma pessoa jurídica a exploração mediante os instrumentos jurídicos de concessão (porto organizado), arrendamento de bem público (instalações localizadas dentro da área do porto organizado) e autorização (instalações localizadas fora da área do porto organizado). À luz da nova lei dos portos, as instalações portuárias podem ficar dentro ou fora da área do porto organizado. Fora da área do porto localizam-se os Terminais de Uso Privativo (TUP), estação de transbordo de carga, instalação portuária pública de pequeno porte e instalação portuária de turismo que, também, poderá ficar dentro da área do porto. Estas instalações devem ser exploradas mediante o modelo de autorização, exceto a de turismo que poderá, também, ser explorada por arrendamento e a movimentação de cargas nelas realizadas será disciplinada

pelo titular da respectiva instalação, observadas as normas estabelecidas pelas autoridades marítima, aduaneira, sanitária, de saúde e de polícia marítima.

O intuito da nova lei, portanto, é prover ao sistema portuário nacional uma legislação que permita o desenvolvimento em patamares elevados, tendo em vista a relevância da atividade para a economia brasileira. Desburocratizar os serviços portuários, tornar a gestão do porto organizado mais eficiente, garantir atração de investimentos privados e a modicidade das tarifas e preços, são todas premissas imprescindíveis. Toda forma de expansão e modificações proporcionadas por um setor produtivo sugere novas ações, aumento da necessidade de investimentos e crescimento no setor. Portanto, este modelo, poderá viabilizar novas possibilidades, que irão gerar maiores oportunidades profissionais, crescimento empresarial daqueles que já operam no setor e também alternativas para aqueles que desejarem iniciar atividade vinculada a esse setor, que possui relevância e também grandes expectativas de retorno.

Contudo, acredita-se que unicamente com a reorganização do setor, poderá se obter a adequada conclusão acerca das inovações trazidas pelo novo marco regulatório. E, mesmo com as inovações ocasionadas pela Lei, ressalta-se que alguns dos empresários do setor portuário brasileiro acreditam que esse novo regime ainda apresenta dúvida, em razão de pontos relacionados à propriedade e desapropriação, aos temas ambientais no País, que ainda provocam dificuldades no setor, à eficiência da logística de transportes que carece ser revista e precisa de muito investimento, tanto de origem pública quanto privada. Ademais, aspectos contratuais exibidos no novo modelo têm grande precariedade jurídica, o que faz com que os envolvidos com o setor busquem informações técnicas especializadas, para que os riscos sejam reduzidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, I.; ESTACHE, A.; OLIVERI, A. A. **Few things transport regulators need to know about risks and the cost of capital.** Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

ANTAQ. **Anuário Estatístico Aquaviário. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. 2012.** Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Anuario2012/index.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

BOWERSOX, D.; CLOSS, D. **Logistical management: the integrated supply chain process.** McGraw Hill, 1996.

BRASIL. **Decreto 8.033, de 27 de junho de 2013.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

BRASIL. **Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

BRASIL. **Lei 12.815, de 05 de junho de 2013.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

CARVALHO, F. E. **Trabalho portuário avulso: antes e depois da lei de modernização dos portos.** São Paulo: Ltr, 2005.

CASTRO, N.; ESPOSITO, J. R.; CARRIS, L. **Definição e implantação dos novos marcos regulatórios nas áreas de infraestrutura.** Brasília: Ipea/Sest, 1997.

COLLYER, W. O. **A importância do direito marítimo e da regulação dos transportes e portos para o desenvolvimento da logística.** Brasil: Universidade do Vale do Itajaí, 2013.

COMISSÃO MISTA. **Parecer sobre a Medida Provisória 595, de 6 de dezembro de 2012.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=126162&tp=1>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

ESTACHE, A. **Privatization and regulation of transport infrastructure in the 1990s: success and bugs to fix for the next millennium.** Washington, D.C.: *The World Bank*, 2000.

FERREIRA, J. J. **Classificação de portos organizados: um estudo de caso no Brasil.** Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

GAZETA DO POVO, de 29/10/2013. **13 empresas de olho em Paranaguá.** Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/m/conteudo.phtml?id=1420720&tit=13-empresas-de-olho-em-Paranagua>>. Acesso em: 26 jul. 2014.

GOLDBERG, D. J. K. **Regulação do setor portuário no Brasil: análise do novo modelo de concessão de portos organizados**. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2009.

GONZÁLEZ, M. M.; TRUJILLO L. **Reforms and infrastructure efficiency in Spain's container ports**. Espanha: Transportation Research, 2008.

JUNIOR, O. A. C. **Direito regulatório e inovação nos transportes e portos nos estados unidos e Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

JUNIOR, O. A. C. **Introdução ao direito e desenvolvimento: estudo comparado para a reforma do sistema judicial**. Brasília: OAB Nacional, 2004.

JUNIOR, O. A. C.; CAPRARO, M. C. Z. **Comentários acerca do novo marco regulatório dos portos brasileiros**. Itajaí: UNIVALI, 2014.

PAOLIELLO, E. R. **Análise dos aspectos concorrenciais no âmbito da lei 12.815/2013**. Itajaí: UNIVALI, 2014.

TOVAR, A. C.; FERREIRA G. C. **A infraestrutura portuária brasileira: o modelo atual e perspectivas para seu desenvolvimento sustentado**. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, 2006.

UNCTAD. **Ports newsletter nº19**. Suíça: *United Nations Conference on Trade and Development*, 1999.

WORLD BANK. **Port reform toolkit**. Washington: *The World Bank*, 2007.