

Portos Para *Não* Portuários



Equipe Responsável:

Murillo Barbosa – Diretor-Presidente
Ana Paula Gadotti – Gerente Técnica
Aline Borges – Coord. de Administração e Finanças
Tathiane Mesquita – Coord. de Comunicação
Bárbara Rosa – Coord. de Estudos e Pesquisas
Joelma Miranda – Assistente Administrativa
Ana Luísa Machado – Analista Jurídico
Rafaela Brandão Rocha – Analista Jurídico

Fabrício Freitas – Projeto Gráfico e Diagramação

Sumário

1	1. Introdução	6
	1.1. O que é um porto?.....	8
	1.2. Os Subistemas Portuários.....	10
	1.3. Perfis de Carga em Terminais Portuários	12
2	2. História do Setor Portuário	16
	2.1. Breve História do Setor Portuário Mundial	18
	2.2. Breve História do Setor Portuário Brasileiro	22
3	3. A Modernização do Transporte Marítimo e o Desenvolvimento Dos Portos	27
	3.1. Sinergia na Evolução Marítima e Portuária	28
	3.2. Gerações de Desenvolvimento dos Terminais Portuários	33
4	4. Tipologias da Gestão Portuária.....	36
5	5. Sistema Portuário Brasileiro e sua Regulamentação	39
	5.1. A Evolução do Planejamento no Setor Portuário.....	44
6	6. Os Elementos de Diferenciação Regulatória	46
	6.1. Terminais de Uso Privado	47
	6.2. Concessões e Arrendamentos	49
	6.3. Os Elementos da Diferenciação Regulatória.....	50
7	7. Trabalho Portuário	57

8	8. Reorganização da Governança Portuária.....	60
	8.1. Agentes do Setor Portuário.....	61
	8.2. Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários ...	64
	8.3. Agência Nacional de Transporte Aquaviários	65
	8.4. Conselho de Autoridade Portuária.....	67

9	9. A Importância dos Portos no Comércio Brasileiro	68
	9.1. Comércio Exterior.....	69
	9.2. Movimentação Portuária.....	71

10	10. Considerações Finais e Sugestões	75
-----------	---	-----------

11	11. Bibliografia	77
-----------	-------------------------------	-----------

Ilustrações

Gráfico 1 – Tendência na dimensão dos Navios.....	30
Gráfico 2 - Evolução da Movimentação Portuária Brasileira.....	41
Gráfico 3 – Maiores crescimentos percentuais na exportação US\$ FOB marítimo	70
Gráfico 4 – Evolução da movimentação portuária (TUP e Arrendamento)	71
Gráfico 5 – Movimentação total por perfil de carga nos TUP.....	72
Gráfico 6 – Evolução do número de novos contratos de adesão	74
Imagem 1 - Funções de um Terminal Portuário	9
Imagem 2 - Subsistemas Portuários	10
Imagem 3 – Processo de Inovação e Evolução do Setor Portuário	19
Imagem 4 - Crescimento da Capacidade dos Navios	29
Imagem 5 – Crescimento da Capacidade dos Equipamentos Portuários	31
Imagem 6 – Planos de Melhoramento e Reaparelhamento dos Portos Brasileiros	45
Imagem 7 – Normativas que abrem o caminho para a criação dos TUP	48
Imagem 8 - Fluxograma de relações obrigacionais e fluxo da carga em cadeia contratual de operação de importação	62
Imagem 9 – Principais mercadorias exportadas – US\$ FOB marítimo	70
Tabela 1 - Melhorias de custo e eficiência após a Lei 8.630/1993.....	24
Tabela 2 - Evolução dos navios graneleiros (1980 – 2009)	31
Tabela 3 – Desenvolvimento dos tipos de navios para determinada mercadoria.....	32
Tabela 4 – Evolução das Gerações Portuárias	35
Tabela 5 - Tipologia da Gestão Portuária no mundo.....	37
Tabela 6 – Principais mudanças trazidas pela lei 12.815/2013.....	43
Tabela 7 – Diferença Regulatória entre Portos Públicos e Terminais Privados	56
Tabela 8 – Agentes ligados as atividades portuárias.....	63
Tabela 9 – Comparativo do crescimento de atracações x movimentações.....	73

Introdução



6

Capítulo 1



Seja bem-vindo(a) ao Portos Para Não Portuários!

Neste material você encontrará informações valiosas sobre o universo portuário, abordando desde o conceito básico de um porto até a evolução histórica do setor no mundo e no Brasil. Além disso, apresentaremos os modelos portuários existentes, detalharemos a regulação portuária brasileira e forneceremos estatísticas relevantes sobre o setor.

Este projeto foi elaborado pela equipe técnica e de comunicação da Associação de Terminais Portuários Privados – ATP, e visa apresentar o setor portuário à sociedade, no intuito de diminuir a distância entre a população e o universo portuário.

Você verá que um porto é muito mais do que uma área onde navios atracam para carregar e descarregar mercadorias. É um ponto crucial para o comércio global, conectando diferentes regiões e possibilitando o intercâmbio de bens e serviços entre países distantes, e entre cidades do nosso próprio país.

O material também será útil ao investidor estrangeiro, uma vez que apresenta um panorama do setor portuário brasileiro, identificando os mecanismos e órgãos que o regulam, as políticas que orientam o seu desenvolvimento, e as perspectivas de crescimento e investimento.

As informações utilizadas nesse manual têm como fontes as publicações internacionais e nacionais do setor, planejamentos estratégicos, relatórios anuais de associações de classe empresariais, dados oficiais da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAq, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC e do DATaPort, banco de dados da ATP.

Esperamos que esse manual seja uma fonte de informação abrangente e útil para você, mesmo que não seja um profissional do setor portuário. Acreditamos que conhecer o funcionamento dos portos e sua importância é fundamental para todos os interessados no comércio internacional, logística e desenvolvimento econômico.

Aproveite a leitura!

O que é um porto?



Imagem: Porto Sudeste (RJ)

Capítulo 1.1

Uma busca rápida a qualquer dicionário trará a conceituação de um porto como um abrigo, ou um ponto de atracação, onde os navios realizam o embarque e desembarques de mercadorias e passageiros. É um conceito simples onde o porto é visto como um local de transferência (elo) entre modais de transporte.

Dentro dessa visão, os terminais portuários são vistos como uma variável de conexão em um sistema tridimensional que para ser eficiente deve considerar: a infraestrutura (o porto em si P), os fluxos de cargas - C e os meios de transporte utilizados e integrados (o navio - N). Em analogia matemática, estas questões se inter-relacionam de forma sistêmica na combinação ($\Sigma = P \times C \times N$). Lembrando que P, C e N devem ser diferentes de zero.

No entanto, atividade portuária transcende a faixa costeira. Não há como se fazer o planejamento portuário sem levar em consideração variáveis como a relação entre o porto e a cidade, a hinterlândia, a perspectiva de produção e consumo nacional, ou até mesmo sua função industrial do terminal. Um sistema multidimensional é o que melhor se aplica.

Imagem 1 - Funções de um Terminal Portuário

Fonte: ATP

Desta forma, um terminal portuário possui mais funções do que apenas a movimentação de cargas. Em um porto, existem diversos outros serviços diretos prestados como o de armazenamento de cargas, suprimento de navios, inspeção de cargas e industrialização de mercadorias (no caso de porto-indústria). O porto também possui funções indiretas como, o desenvolvimento regional, geração de empregos, turismo, proteção ambiental, auxílio em respostas de emergências, entre outros.

Assim, os terminais portuários não só exercem a função de infraestrutura básica da atividade econômica, especialmente, no comércio exterior, mas também são importantes para as suas regiões como polos de atração de investimentos e geradores de atividades econômicas.

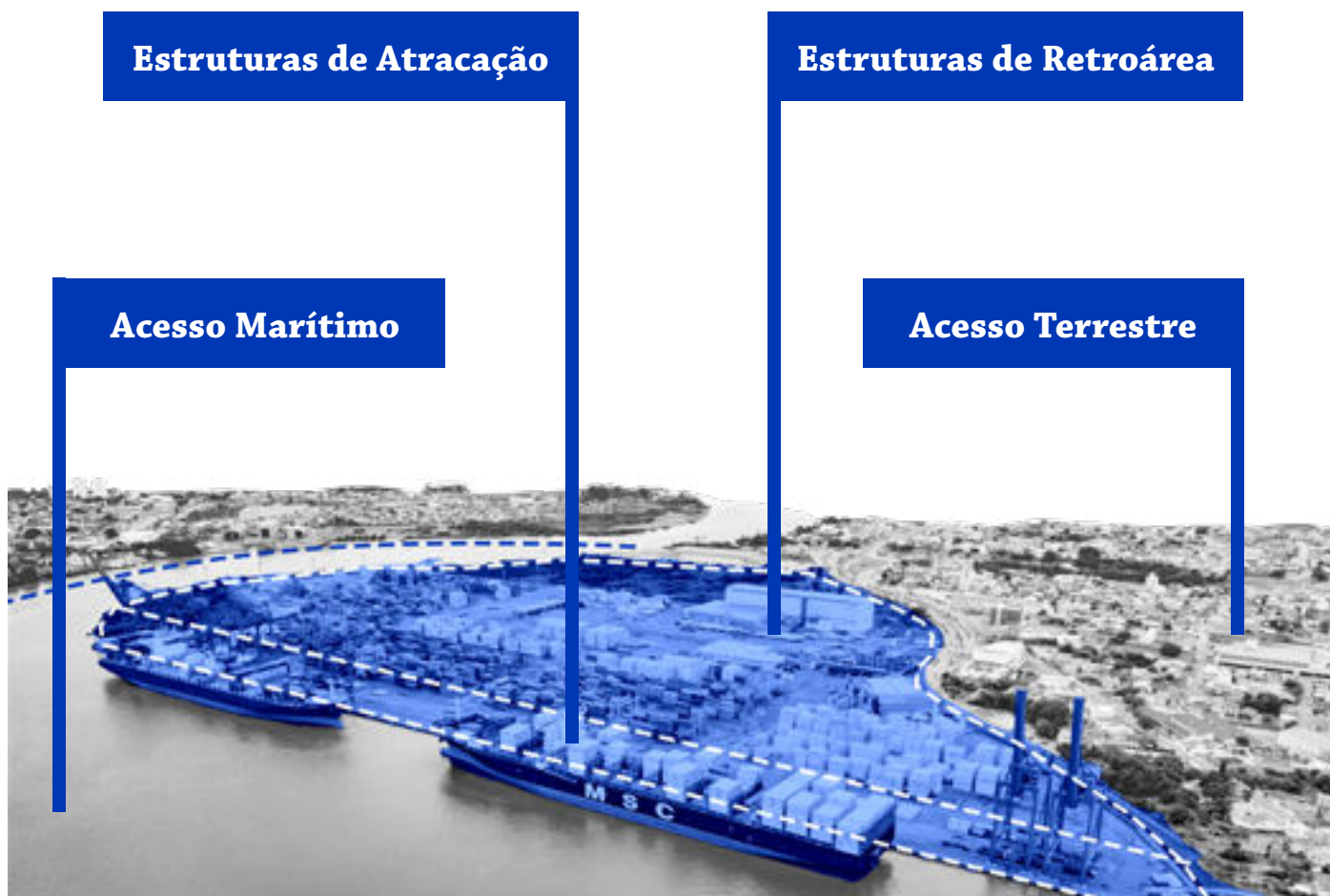
Algumas indústrias e fábricas situam-se perto de áreas portuárias a fim de se valer da sua infraestrutura associada, assim como de economias de escala e de aglomeração induzidas pela atividade portuária.

Em alguns portos modernos, de característica de multipropósito, pode-se questionar: “É a atividade industrial que precisa do porto ou é um porto que se justifica por sua proximidade com a indústria?”

Os Subsistemas Portuários

O sistema portuário é conectado por conjunto de subsistemas compostos pelo acesso terrestre, estruturas de retroárea, estruturas de atracação e de acesso aquaviário, conforme mostra a Figura 1. O porto exerce influência direta sobre esses subsistemas, e esses também exercem influência sobre o terminal. Dessa forma, o planejamento portuário eficiente não pode ser realizado de forma isolada.

Imagem 2 - Subsistemas Portuários



Acesso Marítimo:

1 Um dos principais subsistemas para se considerar na concepção de um porto é o seu acesso aquaviário. Características como a profundidade do acesso (essencial para acomodar os navios), a velocidade e direção das correntes e marés (que afetam a navegação e atracação), a hidrografia, e o meio ambiente marinho (ecossistemas existentes e impactos) devem ser considerados no projeto portuário.

Estrutura de Atracação:

Ao chegar no terminal portuário a embarcação irá se utilizar da estrutura existente para a atracação. Essa estrutura de atracação (cais ou píer) deve considerar fatores como: o tamanho e fluxo de navios, o calado, o acesso à serviços portuários essenciais (energia, conexões de carga e descarga, abastecimento), o espaço para manobra, entre outros.

Estrutura de Retroárea:

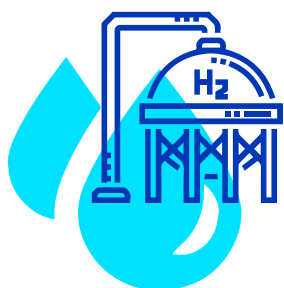
3 O terceiro subsistema é composto pela retroárea, local adjacente ao terminal destinado às atividades essenciais no apoio ao próprio terminal. Armazenagem, desembarço aduaneiro e logística são exemplos de operações que ocorrem na retroárea.

Acesso Terrestre:

Por fim, temos o subsistema do acesso terrestre, parte fundamental da infraestrutura portuária, que deve considerar diversas características para garantir um fluxo eficiente de mercadorias e minimizar congestionamentos, tais como: conexões entre as rodovias, capacidade das vias, sinalização e orientação, pavimentação, controle de tráfego, áreas de espera e estacionamento, segurança rodoviária, entre outros.

Perfis de Carga em Terminais Portuários

Os terminais portuários especializados podem ser divididos em 4 tipos, segundo os perfis de cargas movimentadas: granel líquido e gasoso, granel sólido, carga containerizada e carga geral.



Granel Líquido e Gasoso

Os terminais especializados em granel líquido e gasoso movimentam mercadorias como: petróleo, produtos químicos, gás, soda cáustica, combustíveis, dentre outros. Atualmente, 25,5% das cargas movimentadas pelos terminais portuários são classificadas com granel líquido ou gasoso.

Terminais especializados neste perfil, possuem alguns equipamentos típicos, tais como: tanques especiais (de aço de carbono, de inox, refrigerados, entre outros), bombas de transferência e mangotes. Além disso, muitos desses terminais possuem ligação com as refinarias através de dutos, que por sua vez possuem ligação com o mercado consumidor.

Imagem: Atem (AM)



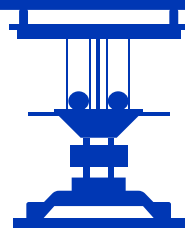


Granel Sólido

O granel sólido apresenta uma participação de 60% da movimentação portuária brasileira, em toneladas. Entre as principais mercadorias que compõe esse perfil, estão: minério de ferro, soja, milho, fertilizantes, bauxita, açúcar, entre outros.

Silos, moegas, tombadores de caminhões, esteiras, reclaimers, shiploaders e stackers são alguns dos equipamentos típicos de um terminal especializado em granel sólido.

Imagem: TGPM (PA)



Contêineres

Os terminais contêiner, em geral, são responsáveis pela movimentação de cargas com o maior valor agregado. A invenção do container facilitou e agilizou o transporte de mercadorias entre os países, reduzindo avarias e possibilitando o transporte de diversos tipos de mercadorias diferentes em um mesmo navio.

Entre os principais equipamentos utilizados por esse tipo de terminal, estão: portêineres, spreaders, transtêineres, reach stackers, empty handlers, scanners, e o contêiner, é claro!

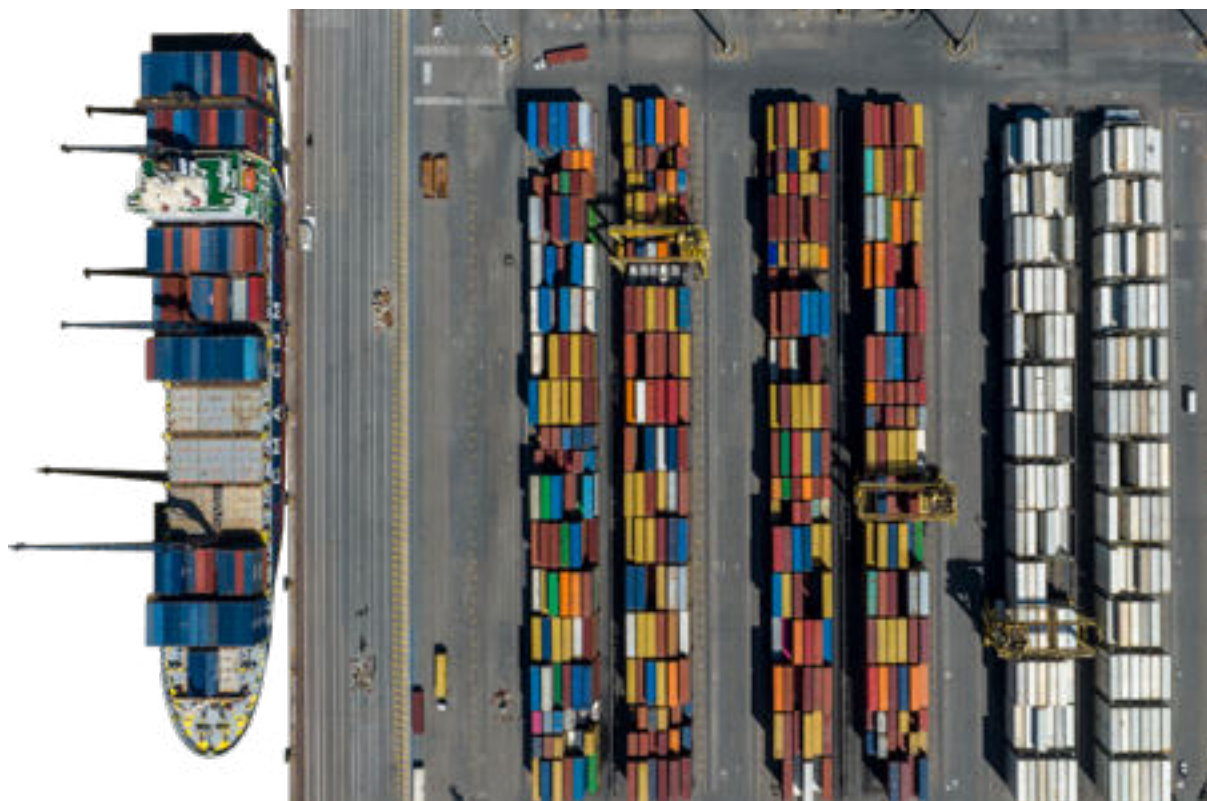


Imagem: Portonave (SC)

Carga Geral

As mercadorias não classificadas em nenhum dos 3 perfis citados anteriormente, geralmente são classificadas como cargas gerais. São alguns exemplos: celulose, ferro e aço, madeira, automóveis e maquinários em geral. Atualmente, 5% da movimentação portuária brasileira é de carga geral. Ressalta-se que os equipamentos de um terminal de carga geral vão variar bastante, de acordo com a carga movimentada.



História do Setor Portuário



16

Capítulo 2

Richard Weaver, sabiamente, dizia que toda conduta guiada para o conhecimento depende da presença do passado no presente. Afinal de contas, se a história do passado não nos ensina nada, como poderá a história do presente ou a do futuro nos ensinar?

Todavia ainda são escassos artigos, teses e trabalhos que abordam a história do setor portuário. O mais comum são estudos sobre o desenvolvimento da navegação trazendo, ocasionalmente, algumas informações sobre a evolução portuária.

É impossível dissociar a história e evolução do setor portuário da do comércio e da navegação. Mas tentaremos nesse manual dar um foco maior aos grandes marcos da história dos portos.

Esse capítulo tem como intuito fazer um breve retrospecto em relação a história do setor portuário no mundo e no Brasil, e entender como chegamos e superamos os desafios de cada época. Você verá que vários dos entraves enfrentados pelo setor portuário no passado ainda aparecem no presente, mas com outras roupagens.

Você sabia?



Os portulanos eram os mapas de navegação utilizados pelos europeus do século XIII. Era uma espécie de guia de portos marítimos e de costas, através do qual navegadores se orientavam juntamente com a bússola, sendo um fator chave para impulsionar o comércio.

Breve História do Setor Portuário Mundial

Você já parou para pensar quando surgiu o primeiro porto ou estrutura de atracação no mundo? Ou como os navios descarregavam suas cargas antes da existência dos portos, ou quando estavam explorando novas terras?

Não se sabe ao certo quando surgiu o primeiro porto no mundo. Em 2013, durante uma expedição ao Egito, arqueólogos encontraram o que se acredita ser o porto mais antigo do mundo. Descoberto na costa do Mar Vermelho, em Wadi al-Jarf, no Egito, o porto data de 4.500 anos, época do Faraó Khufu (Quéops) da Quarta Dinastia¹. Foram encontradas variedades de docas, assim como âncoras de pedra. Segundo o especialista e diretor da missão, Pierre Tallet, as evidências descobertas no local mostram que ele antecede em mais de 1.000 anos qualquer outra estrutura portuária conhecida no mundo.

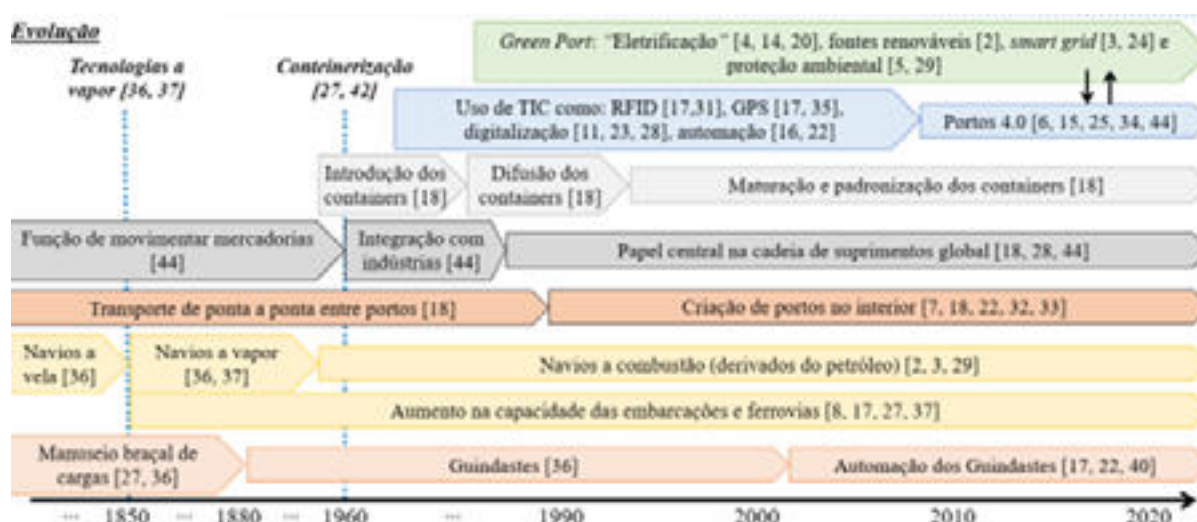


1 Rossella Lorenzi (12 April 2013). "Most Ancient Port, Hieroglyphic Papyri Found". Discovery News. Retrieved 21 April 2013. E <https://www.seeker.com/most-ancient-port-hieroglyphic-papyri-found-1767404864.html>

No entanto, ao longo da história, nem sempre os navios dispunham de uma estrutura de atracação. Navios à vela atracavam lançando âncoras perto da costa e usando barcos menores para transportar mercadorias e passageiros para a terra. Uma vez explorada a nova terra, eram criados atracadores rudimentares, empregando cordas, roldanas e mão de obra para manobrar e proteger os navios. Onde quer que as civilizações antigas se dedicassem ao comércio marítimo, tendiam a desenvolver estruturas de atracações.

No entanto, conforme pode-se observar na imagem 3, o setor portuário começa a mudar radicalmente a partir do século XIX.

Imagem 3 – Processo de Inovação e Evolução do Setor Portuário



Fonte: YOSHIRA, ENSSLIN, VAZ e MALDONADO, 2022, p. 17

Os terminais e a navegação sofrem influência direta da revolução industrial ocorrida no século anterior. Em 1807, ocorre a primeira viagem realizada em uma embarcação movida a vapor. Por volta de 1838, surge o primeiro guindaste hidráulico, que logo se tornariam motorizados. Em 1890, é patenteado o primeiro shiploader por Warren Mills, na Califórnia.

Para responder às pressões crescentes do comércio global e a evolução dos navios, os engenheiros precisavam adaptar os portos para que esses recebessem navios maiores, utilizando-se da nova tecnologia à disposição.

Os portos no século XIX também tinham um trânsito intenso de pessoas. Existiam basicamente 3 sistemas de transportes: 1) Transporte de linhas não regulares (frete negociado a cada viagem); 2) Navios de linhas regulares (serviço programado com preço publicado); e 3) Navios de passageiros de linhas regulares. Segundo Stopford (2017), os passageiros eram a nata das cargas, sendo os mais buscados.

Esse cenário começa a se alterar a partir da metade do século XX. Isso porque duas transformações importantes começam a ocorrer. A primeira delas é a ascensão do transporte rodoviário, ferroviário e aéreo, reduzindo o trânsito de pessoas pelos portos. O desenvolvimento desses novos meios permitiu maior acesso aos mercados e centros de produção, reduzindo a dependência do transporte marítimo.

A segunda grande transformação está ligada ao desenvolvimento tecnológico e científico. Com os navios petroleiros e graneleiros cada vez maiores para maximizar as economias de escala, passa a ser necessário terminais de águas profundas.

Assim, os terminais portuários movimentados passam a ser substituídos por terminais mais vazios, com calado maior e especializados.

Um dos principais marcos do século XX foi a criação do contêiner. Antes da sua invenção, os estivadores empilhavam as mercadorias em um palete de madeira. A acomodação dos itens no porão levava muito tempo, pois os estivadores tinham que ajustar as mercadorias para que as cargas não se movessem ao longo da viagem, e ainda buscavam otimizar o espaço. Um trabalho bastante perigoso.

O contêiner foi a ideia criada por Malcolm McLean em meados dos anos 50, para resolver esse problema. No entanto, a ideia inovadora teve seus desafios, entre eles: 1) como chegar em um acordo entre os diversos atores do setor sobre o padrão comum para a fabricação dos contêineres? 2) Como convencer os sindicatos de que a ideia era boa para a segurança do estivador, quando alguns perderiam seus empregos? 3) Como convencer as autoridades regulamentadoras?

Esses desafios são encontrados ainda hoje quando inovações são sugeridas para o setor portuário. O sistema de fornecimento de energia onshore² para o navio, por exemplo, até o momento³ não foi realizado em nenhum terminal do Brasil. Esbarrando em dificuldades como sua regulamentação e padrões de equipamentos.

Outro exemplo é a sobre-estadia (demurrage). Há documentos datados de 236 D.C. que mostram os proprietários de navios romanos preocupados com a sobre-estadia (STOPFORD, 2017). Problema, que até hoje se discute no setor.

2 Fornecedor de energia enquanto o navio encontra-se atracado.

3 Até 1 de outubro de 2023. No entanto, a Portonave, associada à ATP, já está com diversas ações em andamento para implementar a inovação.



Cronologia do Sistema Portuário *Mundial*

2650 A.C

Surgimento do primeiro porto que se tem conhecimento até agora. Localizado em Wadi al-Jarf, no Egito.

**1800-
1899**

Criação das linhas regulares e não regulares, aumentando consideravelmente o trânsito de pessoas nos portos.

1838

Primeiro guindaste hidráulico, criado por William George Armstrong. O que até o fim do século XIX geraria o primeiro guindaste motorizado.

1819

Criado o Porto de Singapura

1807

Viagem do primeiro navio a vapor, o Clermont.

1890

Patenteado o primeiro shiploader

1921

Criada a primeira autoridade portuária do mundo, no porto de Nova Iorque (EUA).

1956

Realizada a primeira viagem de navio com contêiner. O Ideal X, que transportou 58 contêineres de Nova Jersey ao Texas.

**1950-
1955**

Criado o primeiro contêiner por Malcolm McLean

1948

O primeiro radar de vigilância portuária (mais tarde se tornaria no VTS) do mundo é inaugurado em Liverpool, Reino Unido.

Breve História do Setor Portuário Brasileiro

A história do Brasil está intrinsecamente ligada às explorações marítimas que caracterizaram a Era dos Descobrimentos. Antes da primeira metade do século XVI, já começavam a aparecer no litoral brasileiro os primeiros atracadores rudimentares para as embarcações, embriões dos futuros portos. O primeiro porto oficial do Brasil se estabeleceu em Salvador (CALDAS, 2008), uma localização estratégica na época, devido ao ancoradouro naturalmente abrigado.

Ainda no governo-geral de Tomé de Souza (1549-1553), com a intensa movimentação dos navios, viu-se a necessidade da criação dos primeiros artificios de construção e reparação de embarcações. No fim do século XVI foi fundado o primeiro estaleiro, o Ribeira Naus.

O primeiro grande marco do setor portuário nacional ocorre em 1808, logo após a transferência da corte portuguesa para o Brasil, com a Carta Régia de Abertura dos Portos, assinada por D. João. Até então o comércio marítimo brasileiro era realizado por intermédio de Portugal, a carta teve como propósito a abertura do Brasil a todas as nações.

Ainda na primeira metade do século XIX, várias cidades do Brasil começam a receber e elaborar projetos para a melhoria de seus portos. E em 1869 D. Pedro II sanciona a Lei nº. 1.746, tornando possível a exploração dos portos por particulares, com características similares de contrato de concessão. No entanto, a Lei não foi capaz de atrair grandes investimentos privados para o setor portuário (VIEIRA, 2012).

Com o advento da forma de governo republicana, inicia-se um processo de centralização dos serviços portuários, reforçado pela Decreto 24.599/1934, que revoga a Lei 1.476/1869. A reforma legislativa fez com que todos os portos se tornassem organizados

Você sabia?

A bandeira imperial foi inspiração para a atual bandeira nacional. No centro da bandeira existe a Esfera Armilar, instrumento de astronomia imprescindível à navegação. O Brasil é um filho das navegações globais. Importante ressaltar que a evolução da navegação está intrinsecamente ligada a evolução portuária.

e, portanto, propriedade da União (VERSIANE, 2016). Os portos organizados passaram a ter o monopólio das mercadorias que vinham da sua hinterlândia. A própria Constituição de 1934, também reserva à União exclusividade em legislar sobre portos.

O monopólio dos portos organizados passa a ser relativizado só 10 anos depois, com o advento do Decreto Lei 6.460/1944, possibilitando que os estados e municípios pudessem construir e explorar “instalações portuárias rudimentares”, no entanto essas instalações só poderiam movimentar até 150 mil toneladas.

A partir daí foram necessários mais 22 anos para que se houvesse uma abertura ainda maior para os investimentos privados, com o Decreto Lei 5/1966, que revoga a limitação de movimentação imposta pelo DL 6.460/44. E em 1969, passou a ser permitida a movimentação de cargas de terceiros nesses terminais rudimentares, após autorização por autarquia ligada ao Ministério do Transporte, o DNPVN – Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis. No entanto, essa hipótese só era permitida ao se constatar congestionamento nas instalações dos portos organizados.

Nesse contexto, foi criada em 1975 a empresa estatal federal Portos do Brasil S/A – PORTOBRAS, para atuar como autoridade portuária nacional, administrando os principais portos do Brasil por meio de subsidiárias, as chamadas Companhias Docas.

Em 1988 a base fundamental da regulamentação da atividade portuária no Brasil é criada a partir da promulgação Constituição Federal, no processo de redemocratização da sociedade brasileira, atribuindo ao Governo Federal o dever de “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres”, conforme seu Art.21, inciso XII, alínea f.

A PORTOBRAS é extinta logo em seguida, em 1990, iniciando-se o processo de revisão do arcabouço institucional e legal que resultou na Lei 8.630 de 25 de fevereiro de 1993, a chamada “Lei dos Portos”. A lei tratava do regime jurídico da exploração dos

portos organizados e das instalações portuárias e dava outras providências. Foi promulgada em um momento político em que o governo brasileiro se alinhava com uma política econômica de cunho neoliberal.

Rompe-se com a ideia do monopólio estatal da atividade portuária ao implantar um modelo em que caberia ao Estado a fiscalização e regulamentação da operação, cabendo ao setor privado a prestação desses serviços (CASTRO, PASSOLD, 2010).

Conforme será observado mais a frente, é só em 2013, com a Nova Lei dos Portos, que a figura do TUP (terminal de uso privado), como temos hoje, será criada.

No entanto, é inegável que a Lei 8.630/1993 foi um divisor de águas na modernização portuária do Brasil. O novo regime trouxe grandes avanços, melhorando a eficiência e reduzindo custos, como pode ser observado na Tabela 1, abaixo:

Tabela 1 - Melhorias de custo e eficiência após a Lei 8.630/1993

	Antes da Lei dos Portos	Após a Lei dos Portos
Custo da movimentação de grãos nos principais portos brasileiros	17 a 20 dólares por tonelada	8 a 10 dólares por tonelada
Capacidade de operar o transporte de contêineres	8 a 12 contêineres por hora	25 a 30 contêineres por hora
Custo médio da movimentação unitária de contêineres	500 dólares por contêiner	200 dólares por contêiner

Fonte: CNI, 2007, pág.8



Cronologia do Sistema Portuário Brasileiro

1530-1630

Surgem os primeiros ancoradouros no Brasil (Salvador, São Luís, Belém, Recife).

1763

Capital da colônia é transferida de Salvador para o Rio de Janeiro. O porto do RJ ganha mais importância, exportando o ouro de MG.

1808

D. João assina a Carta Régia de Abertura dos Portos⁴.

1892

Atracação do cargueiro Nasmith, marca a inauguração do Porto de Santos, que deixava definitivamente para o passado o comércio marítimo realizado através de primitivas pontes e trapiches.

1890

Fundada a Companhia Docas de Santos – As atividades em Santos iniciaram-se no século XVI, mas suas estruturas eram rudimentares.

1869

Ocorrem as primeiras “concessões” portuárias - D. Pedro II sanciona a Lei de nº. 1.746, que autoriza os presidentes das províncias a controlar a construção, nos diferentes portos do Império de docas e armazéns para carga e descarga de mercadorias.

1944

DL 6.460 - Relativização do monopólio da União.

1934

Decreto 24.599/1934 – Já sob o Brasil República, autoriza a concessão de obras e melhoramentos dos portos nacionais, seu aparelhamento e a exploração do respectivo tráfego. Inicia-se um processo de centralização do setor.

1903

Criada a Caixa Especial de Portos, com recursos para investimentos fundamentais.

1975

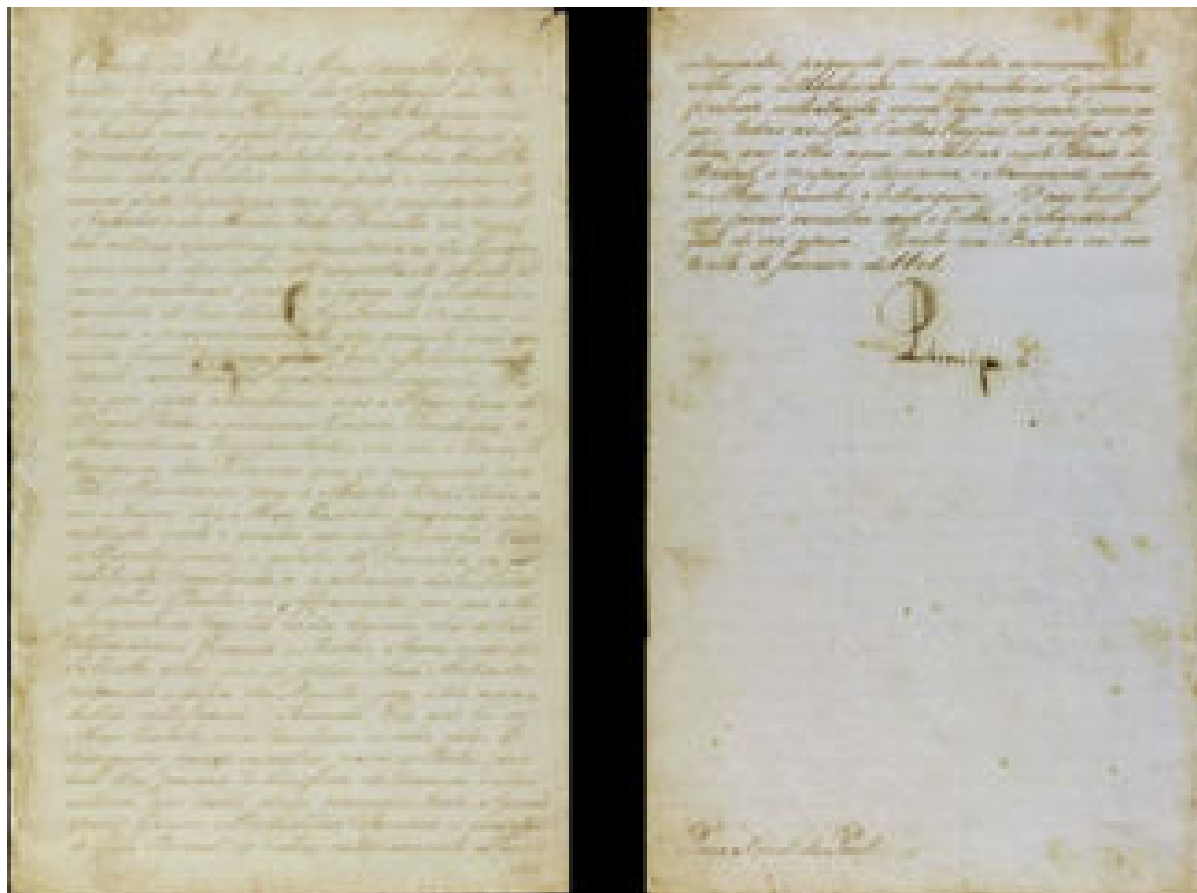
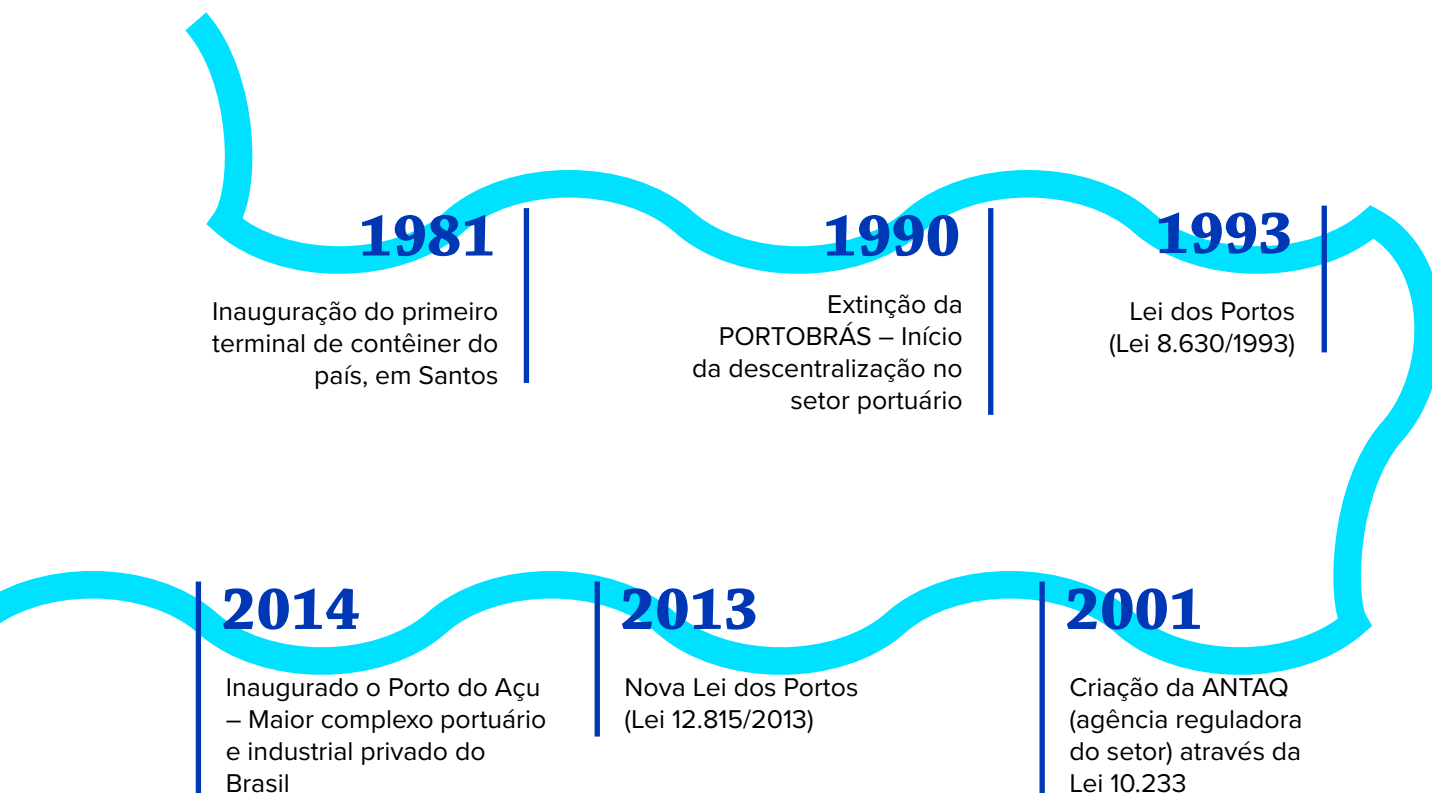
Criação da PORTOBRÁS - empresa pública que detinha a função de realizar atividades relacionadas à construção, administração e exploração dos portos.

1966

Inaugurado o Complexo de Tubarão da Vale;

DL 5 - revoga a limitação de movimentação imposta pelo DL 6.460/44.

⁴ Com a Carta, o Porto do Rio de Janeiro assume o processo da alfândega. Em 1806, Napoleão havia instituído o bloqueio continental, objetivando impedir a entrada dos produtos ingleses nos principais portos europeus, pressionando Portugal a fechar seu comércio com os Ingleses. A mudança da corte para o Rio de Janeiro foi a solução encontrada por D. João para fugir da imposição francesa.



https://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/antioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html

<https://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/05/1-porto-do-pais-faz-100-anos-com-potencial-para-dobrar-producao-na-ba.html>



A Modernização do Transporte Marítimo e o Desenvolvimento Dos Portos

Capítulo 3

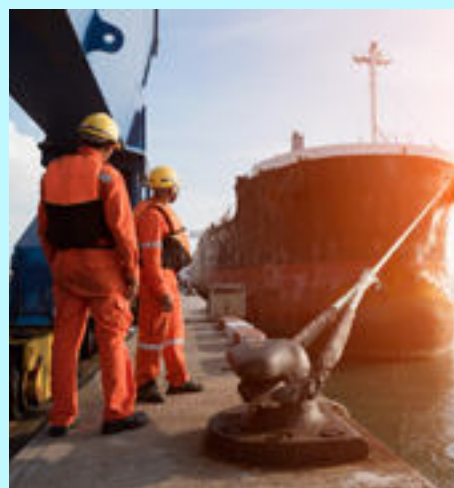
Sinergia na Evolução Marítima e Portuária

O surgimento de navios de grande porte tem impactos significativos no transporte internacional. Na busca pela redução dos custos unitários, e aumento da competitividade, a indústria naval tem constantemente investido em tecnologias avançadas e inovações na construção de navios, resultando em embarcações maiores.

A consequência óbvia é que os terminais portuários devem se adaptar e modernizar suas infraestruturas para acomodar eficientemente essas novas dimensões. Não só é necessário aumentar o tamanho do cais e do calado para receber esses navios como também ampliar a área de armazenagem, instalar equipamentos específicos para receber cada tipo de navio, entre outras adaptações.

Dessa forma, é essencial compreender a evolução da navegação e dos navios ao longo do tempo. A imagem 4 traz a quantidade de TEUs carregados por

Você sabia?



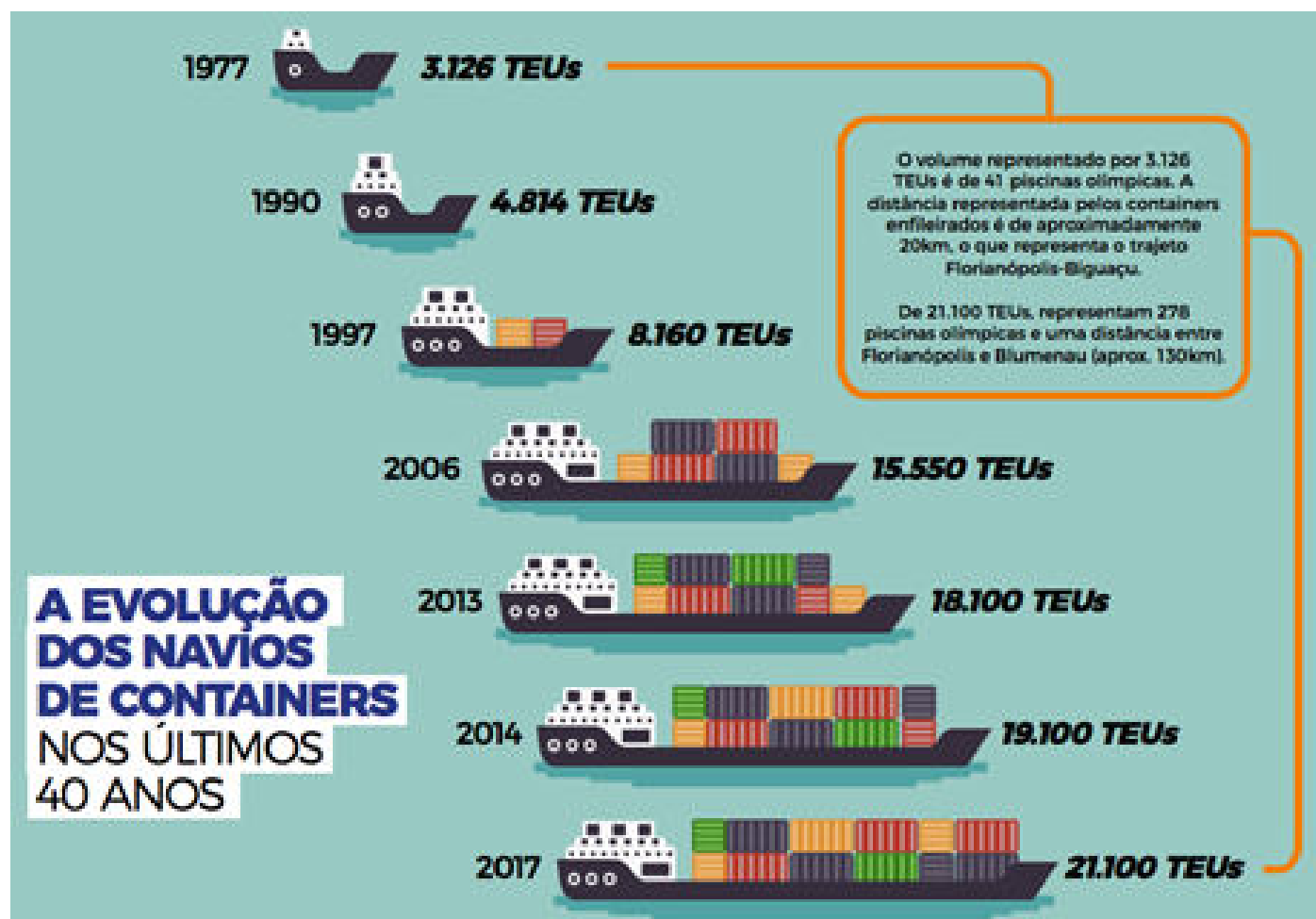
O Armador é uma empresa ou pessoa física responsável por realizar o transporte marítimo. Ele equipa, mantém e explora comercialmente as embarcações mercantis.

A ATP tem, em seu site um glossário onde você pode buscar todos os termos usados no setor. Para saber mais, acesse:

<https://www.portosprivados.org.br/solucoes/glossario>

navio porta-contêineres ao longo dos anos. Como vimos no capítulo 2, foi a criação do container que facilitou e agilizou o transporte de mercadorias entre os países, contribuindo para reduzir avarias e possibilitando o transporte de diversos tipos de mercadorias diferentes em um mesmo navio.

Imagem 4 - Crescimento da Capacidade dos Navios



Fonte: Engeplus¹

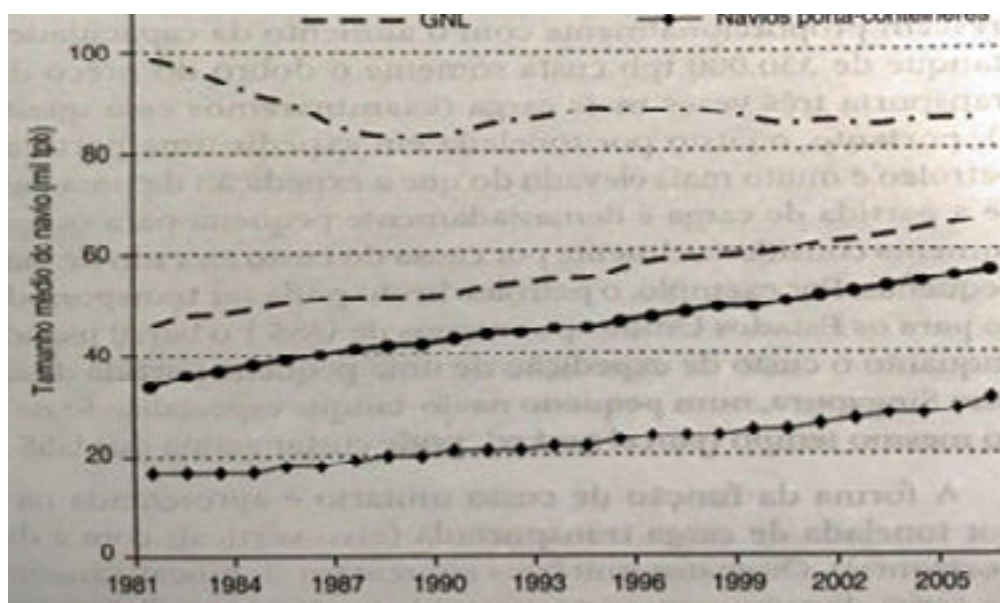
Para o transporte de mercadorias são necessários vários tamanhos de navios, a depender das diferentes dimensões da carga, das distâncias percorridas e profundidades da água. Um exemplo são os navios-tanques que sofreram variações de tamanho ao longo do tempo de acordo com a mercadoria carregada e o tamanho do percurso:

“Os navios-tanques evoluíram para VLCCs (acima de 200.000 tpb) que operam nos tráfegos de longo curso; os navios-tanques Suezmax (199.999 tpb) foram usados nos tráfegos de petróleo bruto de distância média; os navios Aframax (80.000-120.000 tpb) foram empregados nos tráfegos de petróleo bruto de curta distância; os navios-tanques Panamax (60.000-80.000 tpb) são utilizados nos tráfegos de petróleo bruto de distância muito curta e no transporte de produtos derivados pretos.” (STOPOFORD, 2017, Pg.109).

1 <https://www.engeplus.com.br/noticia/economia/2018/os-navios-e-suas-transformacoes-com-o-passar-do-tempo>

Em geral, ao longo dos anos, observa-se um crescimento nas dimensões dos navios, conforme demonstra o gráfico 1. No entanto, nem sempre é assim! Um exemplo são os navios-tanques que decresceram sua dimensão de 96.000 tpb para 86.000 tpb, devido as mudanças relacionadas as frotas desses navios que foram utilizadas para curta distância.

Gráfico 1 – Tendência na dimensão dos Navios

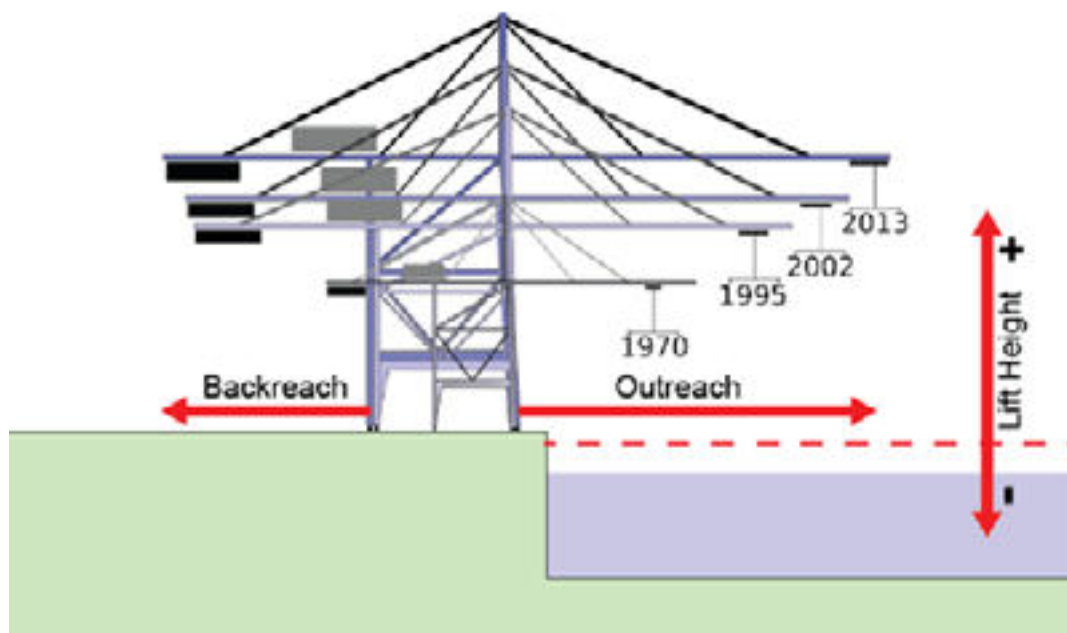


Fonte: Martin Stopford (2007). Pg.109

Na Imagem 5, observa-se a evolução dos equipamentos nas instalações portuárias. Navios maiores exigem um maior alcance de seus equipamentos. Os guindastes passam a apresentar lanças mais longas e altas. Isso também exigiu que os trolleys (carrinhos) aumentassem a sua velocidade. Assim, cada instalação deve se adaptar ao tamanho da embarcação que irá atracar.

Imagem 5 – Crescimento da Capacidade dos Equipamentos Portuários

	1970	1995	2002	2013	2018
Outreach	37	54	67	72	72
Backreach	15	20	25	25	
Lift Height +	25	38	41	52	55
Lift Height -	10	14	17	17	



Fonte: RANKINE, et al. 2018. Pág. 4

Além dos navios contêineres e dos navios-tanques, as embarcações graneleiras também evoluíram ao longo do tempo. São essencialmente de diferentes tamanhos para diferentes tipos de cargas, bem como para diferentes rotas geográficas.

Tabela 2 - Evolução dos navios graneleiros (1980 – 2009)

Tamanho (dwt)	Type	1980		1990		2000		2009	
		n.º	Dwt (milhões)	n.º	Dwt (milhões)	n.º	Dwt (milhões)	n.º	Dwt (milhões)
10- 40.000	Handysize	3.156	76,2	3.131	82	2.887	76,6	2.502	67,6
40 – 50.000	Handymax	258	11,3	747	20,5	869	38,5	856	38,5
50 – 60.000	Supramax	233	12,6	183	9,8	124	6,6	702	37,6
60 – 80.000	Panamax	286	19,4	584	39,0	903	62,3	1.381	99,0
80 – 120.000	Babycape	102	10,6	110	11,3	57	5,5	247	22,9
120 – 400.000	Capesize	75	10,1	252	40,3	469	76,8	821	145,2
Total		4.110	140,3	4.734	203,1	5.309	266,6	7.481	414,4

Fonte: HENSHER, et al. 2001

Outra novidade no transporte marítimo ao longo do tempo foi a sua especialização. O transporte marítimo “especializado” é composto por navios concebidos para transportar uma carga particular que oferece um serviço a determinado grupo de clientes, ou seja, são elaborados e adquiridos navios característicos para o transporte, manuseio e armazenamento de uma carga singular. A especialização faz com que a operação seja adaptada a necessidades específicas, como o projeto do navio e o fluxo de mercadorias.

Em 1852, foi contruído o primeiro navio graneleiro (John Bowes) moderno destinado ao transporte de carvão, logo em seguida ocorreu uma expansão rápida de outros tipos de navios especializados, como mostra a Tabela 3. Hoje podemos dizer que existem basicamente 5 setores especializados: veículos motorizados, produtos florestais, cargas frigoríficas, gás liquefeitos e partidas de cargas de produtos químicos. Importante ressaltar, que com a criação do transporte especializado, também foram criados terminais portuários especializados para receber tais cargas.

Tabela 3 – Desenvolvimento dos tipos de navios para determinada mercadoria

Data	Primeiro navio especializado da classe	Mercadoria	Dimensão
1852	Navio graneleiro	Carvão	650 tpb
1865	Cargueiro de linhas regulares	Carga geral	3.500 tpb
1880	Navio frigorífico	Carne congelada	400 carcaças
1886	Navio petroleiro	Petróleo	3.030 tpb
1921	Navio combinado (petróleo-minério)	Minério de ferro/petróleo	14.305 tpb
1926	Navio de cargas pesadas	Carga pesada	4.280 tpb
1954	Navio químico segregado	Produtos químicos	16.600 tpb
1950	Navio-tanque de GLP (amônia)	Amônia	1.500 tpb
1956	Navio transportador de carros	Carga com rodas	260 carros
1956	(conversão)	Contêineres/ petróleo	58 TEU
1962	Navio de produtos florestais	Madeira serrada	9.200 tpb
1964	Navio-tanque GNL (construído para um propósito)	GNL	27.400m ³

Fonte: Martin Stopford (2007) - Adaptado pelo autor. Pg.98

Gerações de Desenvolvimento dos Terminais Portuários

Conforme vimos no segundo capítulo, o comércio internacional e o setor portuário mudaram drasticamente a partir da segunda metade do século XX. Na busca por entender melhor a transição do papel dos terminais portuários, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) criou um sistema¹ de classificação das gerações portuárias, com foco na atitude e política da gestão do porto.

São 3 gerações apontadas pela instituição. A primeira geração contempla os portos que vieram antes de 1960, vistos apenas com um ponto de transferência, com atividades limitadas ao carregamento, descarregamento, armazenamento e alguns serviços de navegação.

“Os investimentos eram focados em infraestruturas à beira-mar, sem qualquer tipo de informação ou conhecimento sobre os navios e as cargas que estivessem fora desse perímetro. O porto era independente e isolado, e tratava de todos os seus processos da mesma forma. A produtividade era considerada baixa e a movimentação de cargas, lenta.” (GORGES, Suzane.2021. pg 21)

Já a segunda geração vai de 1960 a 1980, e é caracterizada pela oferta de serviços que agregam valor ao produto que passam pelo porto. O porto não é mais só um ponto de transferência, mas também um ponto de produção. Os governos, as autoridades portuárias e os prestadores de serviços têm uma compreensão mais ampla das funções do porto. A partir de uma concepção e atitude de gestão mais amplas, são elaboradas políticas, legislações e estratégias de desenvolvimento portuários.

Instalações industriais são construídas na área portuária. Assim, o porto se desenvolve e expande para o interior com indústrias como: a siderurgia, a metalurgia, as refinarias, a petroquímica, a alumínio, a celulose, os fertilizantes, entre outros. Surgem muito em decorrência do aumento da quantidade de matérias-primas importadas pelos países industrializados,

¹ https://unctad.org/system/files/official-document/tdc4ac7_d14_en.pdf

acompanhado pela utilização de grandes navios-tanque e graneleiros no transporte marítimo (UNCTAD, 1992).

Se o foco da segunda geração é a carga geral, granel sólido e granel líquido, a 3ª geração já é influenciada pela criação do contêiner e pelo conceito de intermodalidade. O porto passa a ter uma atitude mais ativa em relação a oferta de seus serviços. Percebe-se que os fluxos das cargas são muito mais voláteis do que no passado, sendo necessário esforços para conquistar e mantê-las. Questões como a segurança portuária e ações voltadas para o meio ambiente, também começam a ser observadas na 3ª geração, mas os temas só vão ganhar mais corpo na 5ª geração, proposta por alguns estudiosos.

A 4ª geração é proposta pela UNCTAD em 1999². Essa geração é caracterizada por terminais que estão fisicamente separados, mas ligados através de operadores comuns ou através de uma administração comum (portos em rede). Um exemplo deste último é a fusão dos portos de Copenhague, na Dinamarca, e Malmo, na Suécia.

A tabela 4 traz um resumo dessas 4 gerações. Todavia é bom lembrar que já se fala de uma 5ª Geração. Alguns estudiosos falam que a 5ª geração será marcada pela tecnologia e automação, outros apontam que serão portos que focam na inovação tecnológica verde e inteligente, enfatizando que a produção e o serviço portuário devem-se adequar ao conceito de proteção ambiental verde e tecnologia de alta resolução (FELÍCIO, CALDERINHA, 2019).

Portos 5.0 serão hubs de energia limpa, que terão geração de energia renovável, atrairão empresas e produção de baixo carbono e suprirão a demanda por bunker limpo. Aí a tecnologia não entra como delineador do porto, mas como característica e ferramenta de um propósito muito maior. Será um coadjuvante na descarbonização do setor. (CUNHA, 2022).

Tabela 4 – Evolução das Gerações Portuárias

	1ª Geração	2ª Geração	3ª Geração	4ª Geração
Início período:	Até 1960	De 1960 a 1980	De 1981 a 1990	2000 - 2010
Característica principal	Ponto de transferência entre transporte marítimo e terrestre	Transportes e centros de produção	Centro de Distribuição	Plataformas Logísticas
Carga principal:	Carga convencional	Carga geral, sólidos e líquidos	Carga containerizada	Multipropósito
Escopo de atividades:	Atividades básicas de embarque, desembarque, manuseio, armazenagem e apoio a navegação.	Produção industrial, fornecimento bens e serviços para indústria naval e serviços de valor agregado.	Implementação da logística e serviços ao cliente	Agilidade (redução do lead time) e pensamento enxuto (leanness port)
Característica de produtividade	• Atuação individual • Isolados da comunidade • Atividades confinadas dentro do próprio porto • Baixo valor agregado • Relacionamento informal com clientes	• Relacionamento mais estreito entre porto e usuário • Correlação entre as atividades nos portos • Ação comercial mais agressiva • Serviços complexos; • Atividades de valor agregado • Gestão da qualidade para melhoria dos processos de manuseio de carga	• Globalização das comunidades portuárias • Formação de sistemas de cooperativas portuárias • Cadeia de transporte e comércio concentrada no porto • Serviços portuários mais especializados, variáveis e integrados • Implementação de RFID	• Redução do lead time • Redução do inventário (postponement) • Redução dos Custos Totais de Produção • Formação de Rede de Negócios
Fatores primordiais:	Trabalho	Capital ISO 9.000	Tecnologia ISO 9.001 + ISO 14.001 Segurança e Meio Ambiente	Tecnologia de Informação ISO 28.000, Portos Verdes

Tipologias da Gestão Portuária



36

Capítulo 4

A

organização portuária e seus modelos de gestão surgiram ao longo do tempo a partir da influência de vários fatores, tais como a estrutura socioeconômica dos países, a legislação e visão política, a localização geográfica, a natureza das cargas operadas, as características históricas, entre outros.

Cada uma das tipologias existentes representa um modelo de negócio e uma abordagem de governança distinta para a administração de instalações portuárias, no que se refere às responsabilidades nas diferentes áreas de operação de um porto, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 - Tipologia da Gestão Portuária no mundo

Itens	Service Port	Tool Port	LandLord Port	Corporatized Port ¹	Fully Privatized Port
Operação Portuária	Público	Privado	Privado	Privado	Privado
Investimento em Superestrutura	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Investimento em Equipamento	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Investimento em Infraestrutura	Público	Público	Público	Privado	Privado
Administração do Porto	Público	Público	Público	Privado	Privado
Propriedade da Terra e Ativos	Público	Público	Público	Público	Privado

Fonte: Adaptado da tipologia apresentada pelo Banco Mundial em Port Reform Toolkit. Second Edition. Module 3, p. 100-109 e incluído o modelo corporatized de Notteboom;Pallis;Rodrigue. Port Economics,Management and Policy p.295

Portos, governos e partes interessadas deixaram de acreditar em um único modelo de governança portuária. Existem alguns pontos em comum em termos de governança, mas o nível preciso de

1 Corporatization (Corporatização): É uma forma particular de comercialização que envolve a criação de uma entidade jurídica separada, que assume a responsabilidade legal de fornecer as funções ou serviços exigidos em seu estatuto. O diferencial da corporatização é a criação de uma pessoa jurídica com ações. A corporatização tem sido um modelo chave de governança imposto em alguns países. Existe um debate considerável sobre se a corporatização, seja através da emissão de ações ou da criação de entidades com propósitos para o Estado. No Porto de Rotterdam a corporatização foi particularmente bem sucedida. Os efeitos do modelo de corporatização podem ser analisados em: Performance effects of the corporatisation of Port of Rotterdam Authority, escrito por Peter DeLangen e Christiaan Heij.

intervenção estatal desejado no setor portuário continua sendo um tema de extrema controvérsia e discussão em vários países.

Abaixo resumimos as características dos cinco principais modelos baseados na responsabilidade dos setores público e privado na gestão portuária.

- **Public Service Port:** A autoridade portuária realiza toda a gama de serviços portuários e é proprietária de toda a infraestrutura. A operação, investimento, administração e propriedade é totalmente pública. Geralmente trata-se de um setor ligado a um ministério do governo, e a maioria de seus funcionários são funcionários públicos. Alguns serviços auxiliares como praticagem, dragagem e reboque podem ser deixados para empresas privadas, devido às ineficiências relacionadas a expertise e orçamento público.
- **Tool Port:** Possui todos os aspectos de um porto de serviço público, a diferença se apresenta na movimentação com operação privada. No entanto, a autoridade portuária ainda é proprietária de todo ou parte do equipamento terminal. São exemplos de portos que usam esse modelo: Houston, nos EUA e Chittgong, em Bangladesh (INFRA S/A, 2023, Pág.3)
- **Landlord Port:** Neste modelo a operação, investimentos em superestrutura e os equipamentos ficam na incumbência do setor privado. Enquanto os investimentos em infraestrutura (ex: acesso aos terminais), administração e propriedade da terra e dos ativos, são encargos do setor público. É o modelo de gestão mais comum. No Brasil, é o modelo dos arrendamentos portuários. Outros portos que possuem esse modelo são: Roterdã, Antuérpia, Singapura e Shangai.
- **Corporatized Ports:** Trata-se de portos que foram quase totalmente privatizados, com a exceção da a propriedade permanece pública. Esse modelo de gestão é único, pois propriedade e controle estão separados, assim diminuindo as pressões de “bem público” que as autoridades portuárias enfrentam e as pressões de “valor para o acionista” que os portos privados devem manter para provar excelência na gestão (NOTTEBOOM, et al. 2022)
- **Fully Privatized Ports:** Este é o resultado da privatização completa de um porto ou terminal portuário. A autoridade portuária é totalmente privatizada, todas as funções portuárias sob controle privado. Ao setor público cabe a supervisão regulatória padrão. Os Terminais de Uso Privados se encaixam nessa tipologia.

Embora o Landlord ports seja predominante, ter modelos jurídicos distintos não é uma “jabuticaba brasileira”. Terminais privados em sede própria já existem em aproximadamente nove países, tais como: Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, Equador, Estados Unidos, Colômbia, Chile, Holanda e Alemanha. O Banco Mundial não indica um modelo de governança padrão, mas deixa em aberto a sugestão para os Estados organizarem seus sistemas portuários conforme suas conveniências. No Brasil, os modelos de arrendamento e TUP, juntos, deram certo e o TUP, deu muito certo!

Sistema Portuário Brasileiro e sua Regulamentação



Em 2012, quase 20 anos depois da publicação da Lei dos Portos (Lei 8.630/93), iniciou-se a discussão da necessidade de um novo marco regulatório para o setor.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES realizou um estudo denominado “Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário”¹. Nesse estudo, foram entrevistados, durante cerca de dois anos, os players do mercado marítimo e portuário, bem como todos os órgãos de Governo e Sociedade Civil que participam do Sistema Portuário Brasileiro.

Buscava-se um novo modelo onde 6 princípios fundamentais fossem considerados: 1) Promover o aumento da eficiência e de novos investimentos; 2) Viabilizar e estimular o aumento da participação privada; 3) Assegurar a preservação dos interesses públicos; 4) Garantir a isonomia no tratamento dos agentes do setor; 5) Estabelecer mudanças consistentes na transição e no futuro; 6) Não alterar a Constituição, com liberdade no campo infraconstitucional.

Com base nesta pesquisa, o Governo Federal, em 06 de dezembro de 2012, editou a MP 595/2012, que revogou a Lei 8.630/93. A Medida Provisória nº 595/2012 recebeu 645 Emendas Parlamentares. As 167 Emendas acolhidas resultaram no Projeto de Lei – PLV 09, com 23 Emendas Aglutinativas² votadas e apenas quatro delas aprovadas. A votação na Câmara Federal durou 49 horas. A nova Lei dos Portos, aprovada pelo Senado em curtíssimo prazo, foi sancionada em 05 de junho de 2013.

Você sabia?



LegiPort
Legislação do Setor Portuário

Que a ATP criou em 2022 um banco com toda a legislação aplicável ao setor portuário? Nesse banco você encontra tanto as legislações em vigor como as que não estão mais vigentes. Podendo procurá-las por ano, tema, órgão, número etc. É só clicar na imagem acima ou entrar em: www.portosprivados.org.br/solucoes/legislacao

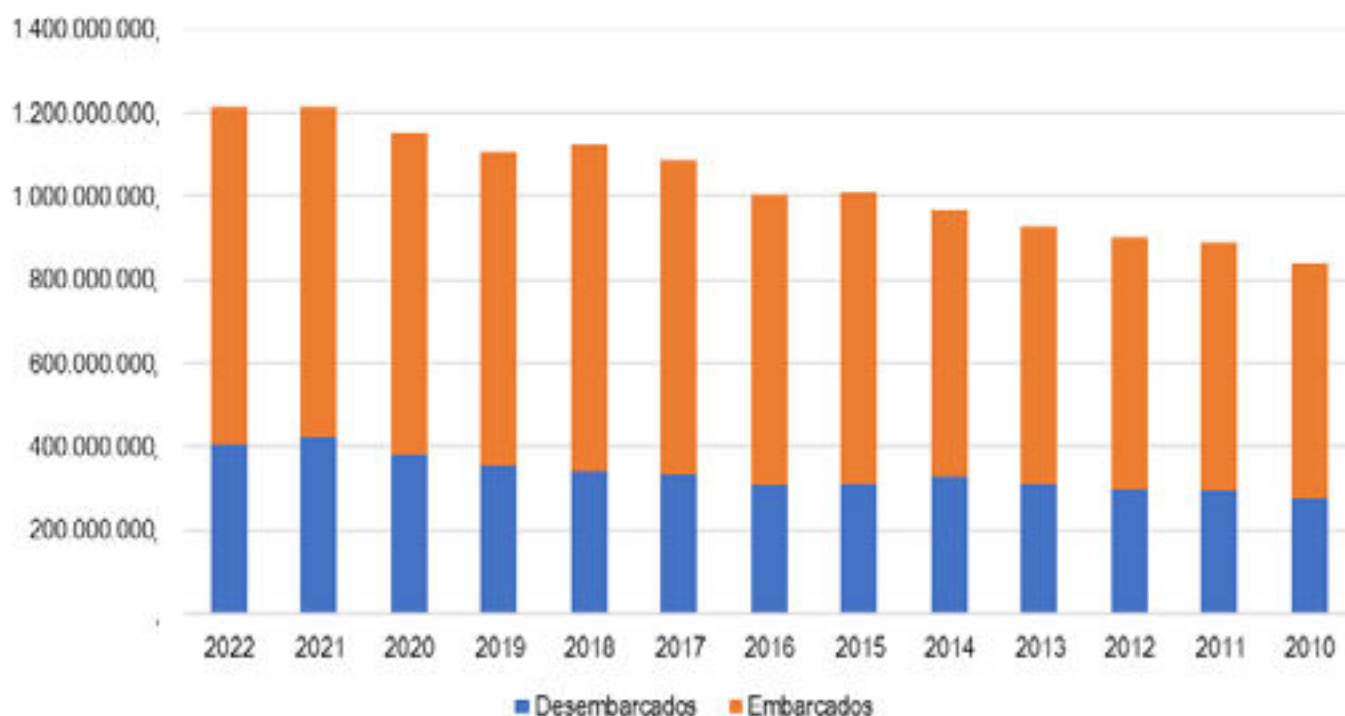
¹ <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7668>

² Emenda Aglutinativa: Espécie de emenda que se propõe a fundir textos de outras emendas ou a fundir texto de emenda com texto de proposição principal. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias>

A partir de então, foi estabelecido um novo marco regulatório para sistema portuário brasileiro, a Lei 12.815/23, formalizando o objetivo de modernizar o setor, trazer investimentos e incentivar a participação privada no desenvolvimento da infraestrutura portuária.

A partir da nova Lei, o volume de cargas movimentadas nos portos brasileiros cresceu e atingiu mais de 1.200 milhão de toneladas, um aumento de 45% em relação aos níveis de 2010³:

Gráfico 2 - Evolução da Movimentação Portuária Brasileira



Fonte: Anuário Estatístico da ANTAQ.

Antes de entendermos as principais alterações trazidas pela nova lei, é importante trazermos algumas definições que foram alteradas e/ou introduzidas na nova Lei dos Portos, a saber:

- **I - PORTO ORGANIZADO:** 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;
- **II - ÁREA DO 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;
- **III - INSTALAÇÃO PORTUÁRIA:** instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário;

- **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;
- **IX - CONCESSÃO:** cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado;
- **X - DELEGAÇÃO:** transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996;
- **XI - ARRENDAMENTO:** cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado;
- **XII - AUTORIZAÇÃO:** outorga de direito à exploração de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado e formalizada mediante contrato de adesão; e
- **XIII - OPERADOR PORTUÁRIO:** pessoa jurídica pré-qualificada para exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado.

Tabela 6 – Principais mudanças trazidas pela lei 12.815/2013

	8.630/1993	12.815/2013
Modelos de exploração da instalação portuária.	1) Uso público 2) Uso privativo: a) exclusivo, para movimentação de carga própria; b) misto, para movimentação de carga própria e de terceiros. c) de turismo, para movimentação de passageiros (Incluído em 2006) d) Estação de Transbordo de Cargas. (Incluído em 2007)	1) Porto Público – Arrendamento/Concessão 2) Privado por Autorização: a) Terminal de uso privado - TUP b) Estação de transbordo de carga - ETC c) Instalação portuária pública de pequeno porte IP4 d) Instalação portuária de turismo - IPTur
Cargas	Os terminais de uso misto eram autorizados a movimentar carga de terceiros, desde que em base eventual e subsidiária.	Extingue o conceito de carga própria deixando os terminais livres para movimentar carga própria ou de terceiros
Conselho de Autoridade Portuária - CAP	Tinha caráter deliberativo	Caráter consultivo
Trabalhadores Portuários	Sem categoria diferenciada	Cria categorias diferenciadas de trabalhadores portuários avulsos, quais sejam: (a) capatazia; (b) estiva; (c) conferência de carga; (d) conserto de carga; (e) vigilância de embarcações e (f) bloco.
Dragagem	Sem dispositivo sobre	Novo capítulo sobre dragagem, prevendo contratos de “dragagem por resultado” com dez anos de duração a serem licitados segundo o RDC – Regime Diferenciado de Contratação, um sistema mais flexível de licitação criado pela Lei 12.462 em 2011
Concentração de Poder de Decisão	Maior autonomia e poder decisório do CAP e Cias Docas	Maior concentração no governo federal, através da Secretaria de Portos e da ANTAQ

A Evolução do Planejamento no Setor Portuário

Além do fomento ao investimento e modernização, uma das ideias do Governo, e que constavam da justificativa da Medida Provisória 595/2012, foi a retomada da capacidade de planejamento no setor portuário. Foi possível notar, inclusive, outro objetivo do Governo Federal à época: a integração dos modais terrestres aos portos. Isso porque foram anunciados diversos investimentos em rodovias e ferrovias.

Dessa forma, o problema do setor portuário brasileiro não era devido apenas a falta de lei ou regulação, mas também de planejamento:

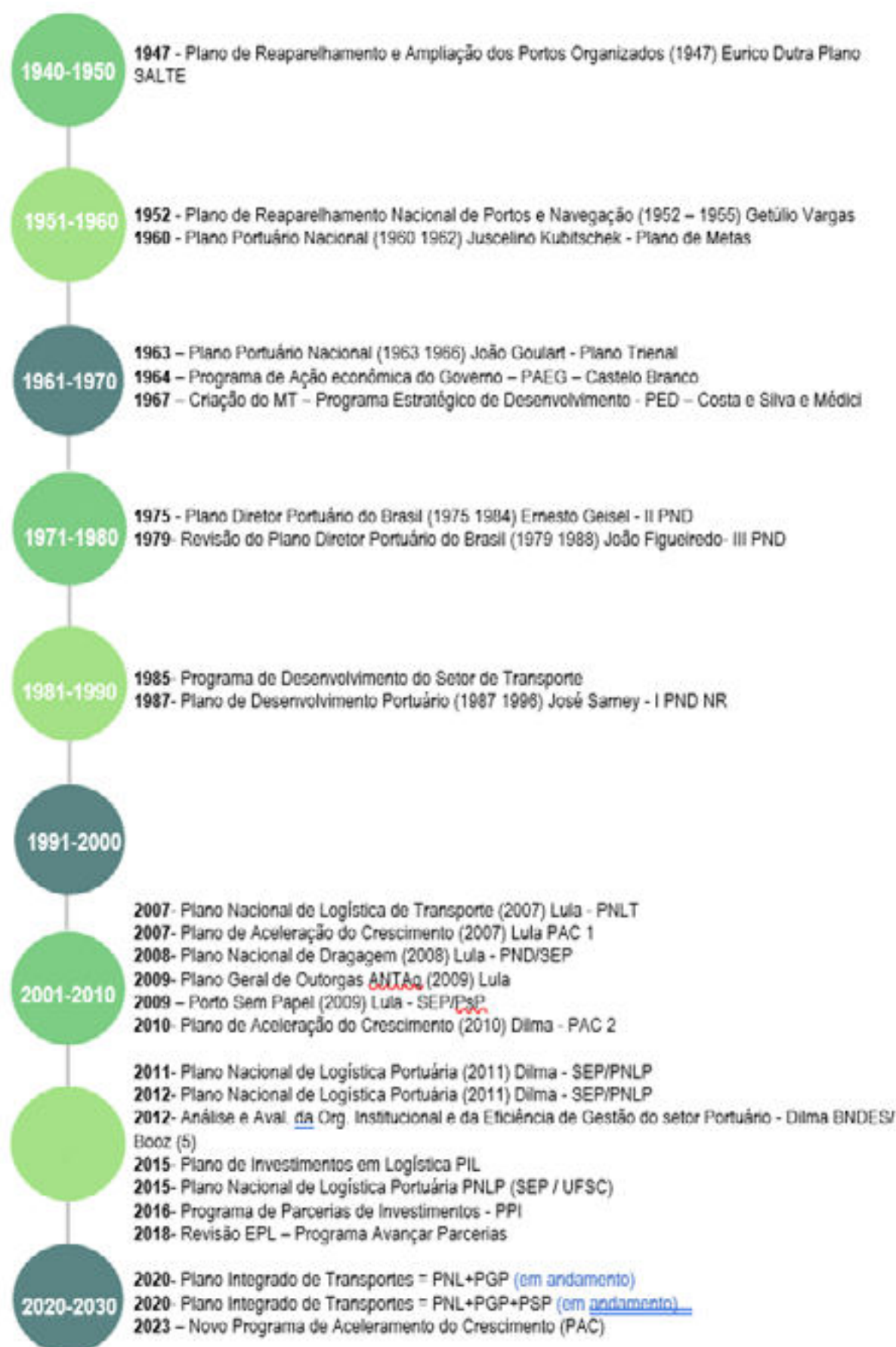
“Essa falta de “planejamento” de uma política portuária nacional levou à superabundância de diversos portos na costa brasileira, construídos de forma aleatória e sem relação econômica com a sua hinterland. Cada estado, além de pleitear o melhoramento de seu porto principal, para atender a interesses locais, defendia a construção de novos portos para atender a demandas específicas. Muitas vezes, era ignorada a presença de um porto no estado vizinho, que facilmente poderia atender às demandas específicas, para contemporizar os compromissos políticos” (GOULARDI, 2007, p.464).

A imagem 6 traz a Planos de Melhoramento e Reaparelhamento dos Portos Brasileiros de 1947 até setembro de 2023. Apesar dos diversos planos ao longo do tempo, o sistema portuário brasileiro ainda sofre com o alto nível de descontinuidade entre os planos, gerando desperdícios de recursos públicos, e fazendo com que o planejamento logístico de longo prazo fosse incluído na lista de alto risco do Tribunal de Contas da União¹.

Os achados do TCU incluem o último Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), apresentado pelo governo Lula em agosto de 2023, onde foi anunciado que o setor portuário receberia um investimento total de 54,8 bilhões, sendo que desse total, 44,6 bilhões (81,4%) seriam originados da iniciativa privada e, desta última quantia, 25 bilhões adviriam dos TUPs (45,6%). Dentre as obras e projetos prioritários, estão os acessos terrestres, dragagens, estudos e projetos, inovações tecnológicas, dentre outros².

¹ PAINEL DE ACHADO NO PLANEJAMENTO INTEGRADO DE TRANSPORTES – TCU- 2023

² BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Novo PAC. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel/portos>>

Imagem 6 – Planos de Melhoramento e Reaparelhamento dos Portos Brasileiros

Os Elementos de Diferenciação Regulatória



Capítulo 6

Capítulo 3.1

Terminais de Uso Privado

Em 1944, durante o governo Getúlio Vargas, foi publicado o Decreto Lei 6.460, o primeiro a regular a construção e a exploração de instalações portuárias rudimentares (embrião dos TUP). O valor dessas instalações não podia ultrapassar Cr\$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros), e eram construídas pelos estados e municípios, ou pela União que entregava a conservação e exploração aos municípios. No entanto essas instalações só poderiam movimentar até 150 mil toneladas.

No intuito de promover a recuperação econômica nacional, em 1966 foi publicado o Decreto Lei 5, que estabelecia regras para as atividades da Marinha Mercante, dos portos nacionais e da rede ferroviária nacional. A partir do DL 5 de 1966 foi permitido a embarcadores ou a terceiros construir ou explorar instalações portuárias, independentemente da movimentação anual de mercadorias, desde que a exploração fosse para uso próprio. Nasce os primeiros terminais privados.

Você sabe a diferença entre TUP e ETC?

As Estações de Transbordo de Cargas são utilizadas exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem. Já o TUP pode realizar a navegação de longo curso, cabotagem ou interior.

Em 1993 a Lei nº 8.630 flexibilizou esse modelo e criou a figura do terminal de uso privativo misto no qual era autorizado a movimentação também cargas de terceiros, desde que em base eventual e subsidiária. A lei também traz o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, e passa a ser conhecida como “Lei dos Portos”.

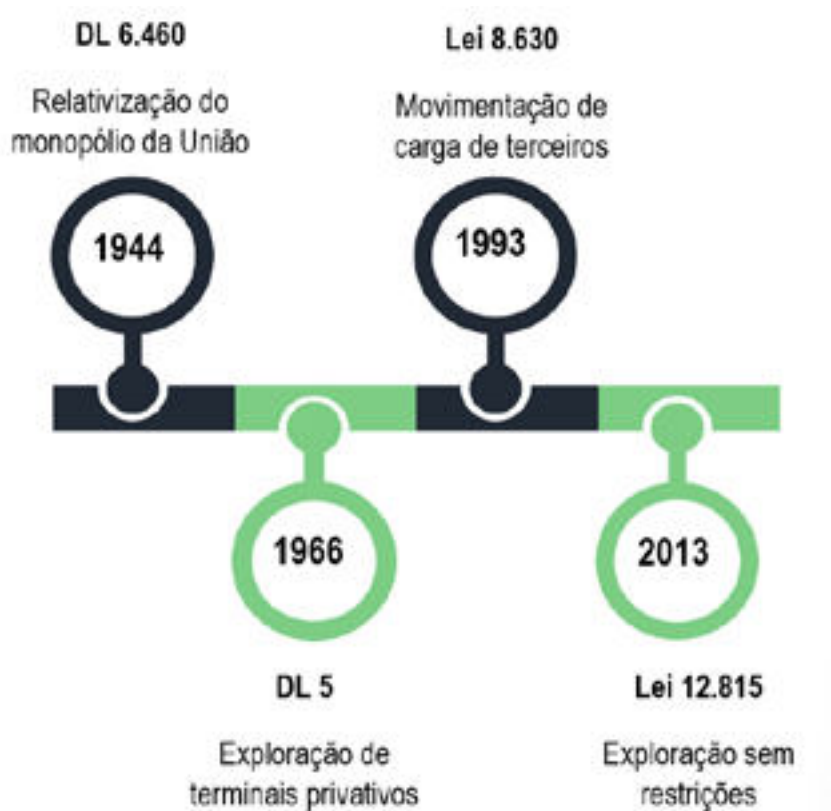
Por fim, em 2013 é publicada a lei 12.815 que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores

portuários. A Nova Lei dos Portos traz 4 modalidades de autorizações de instalações portuárias: terminal de uso privado (TUP), estação de transbordo de carga (ETC), instalação portuária pública de pequeno porte (IP4) e instalação portuária de turismo (IPTur).

As autorizações são formalizadas por meio de um contrato de adesão com cláusulas essenciais, e os Terminais de Uso Privado podem movimentar carga própria (produção em cadeia verticalizada) e carga de terceiros. Essas instalações portuárias estão e devem ser localizadas fora da área do porto organizado.

Importante destacar que os TUPs têm sido o principal motor de investimento do setor portuário brasileiro dos últimos anos, principalmente após a promulgação da Lei dos Portos. Segundo dados obtidos pelo DataPort¹, a carteira de investimentos dos portos privados desde a promulgação da lei totalizou R\$ 89,3 bilhões, contabilizando investimentos em novas instalações e ampliações. Importante ressaltar que além do investimento ser 100% privado, o risco também o é.

Imagem 7 – Normativas que abrem o caminho para a criação dos TUP



Fonte: Coordenação de Estudos e Pesquisas da ATP

¹ ATP (2022), Dataport. Disponível em: <https://www.portosprivados.org.br/solucoes/dataport>.

Concessões e Arrendamentos

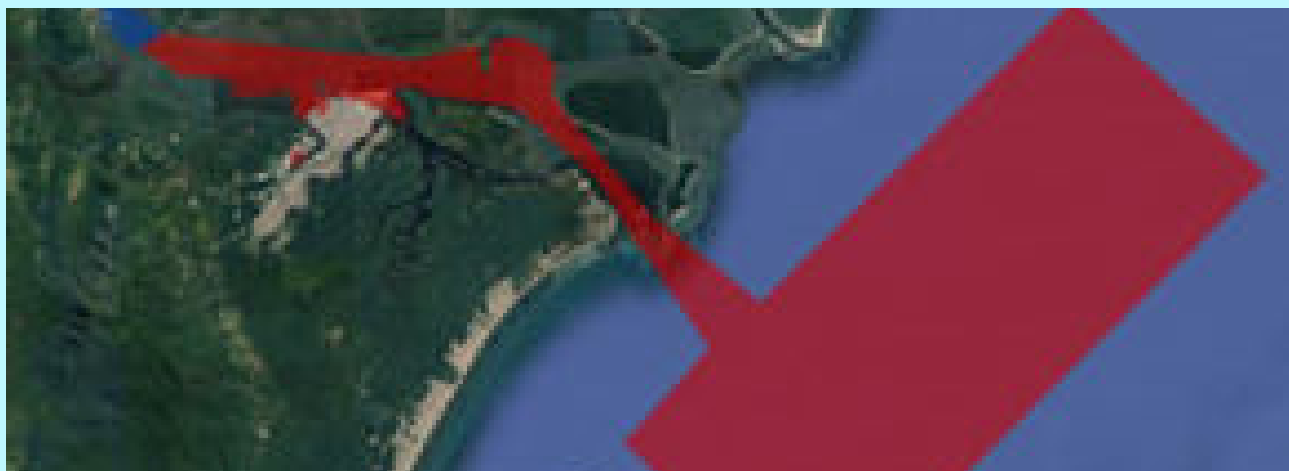
Vimos que um TUP é a instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado. Lembrando que a área de um porto organizado é aquela localizada dentro da sua poligonal, delimitada por ato do poder Executivo.

A Lei 12.815/2013 define duas formas de exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas: mediante concessão e arrendamento de bem público.

A concessão é uma cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado. A primeira concessão de uma Companhia Docas ocorreu em 2022. O fundo de investimentos Shelf 119 Multiestratégia, da gestora Quadra Capital, arrematou a Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) e terá a sua gestão por 35 anos.

Já o arrendamento é a cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado. Um porto organizado geralmente possui várias áreas arrendadas. Essas áreas podem ser utilizadas, por exemplo, para a movimentação de cargas (embarque e desembarque), para o armazenamento de cargas, ou para ambos.

Você sabia?



As poligonais são uma representação em mapa, carta ou planta dos limites físicos da área do porto organizado. É o espaço geográfico onde a autoridade portuária detém o poder de administração do porto público.

Os Elementos da Diferenciação Regulatória

Nessa seção apresentaremos os principais elementos da diferenciação regulatória entre os Terminais Privados e os Portos Públicos (Arrendamentos).

1) BASE LEGAL: A diferenciação regulatória entre TUP - Terminais de Uso Privado e PP - Portos Públicos se dá inicialmente no próprio texto legal disposto no artigo 2º, Incisos XI e XII da Lei 12.815/13:

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

XI - arrendamento: cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado;

XII - autorização: outorga de direito à exploração de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado e formalizada mediante contrato de adesão;

Aos PPs é dado, por licitação pública, a cessão onerosa de infraestrutura pública para exploração por prazo determinado. Já os TUPs recebem uma autorização (outorga) de direito à exploração de instalação portuária mediante contrato de adesão.

Importante lembrar que as áreas dos TUPs são áreas de domínio útil privado enquanto as áreas dos PPs são terras públicas.

A Lei nº 12.815/13, a Exposição Motivos da MP 595 e o Decreto nº 8.033/13 (art. 19 e art. 26 c/c 35-A), claramente estabelecem regimes jurídicos distintos para as instalações de uso público e privado. A diferença fundamental não está propriamente no título de investidura (Arrendamento/ Concessão x Autorização), mas sim no regime jurídico de exploração da atividade: Uso de bem público para prestação de serviço público (art. 4º da Lei 12.815/13) x Atividade econômica em sentido estrito, isto é, livre iniciativa (art. 45 da Lei 10.233/01 c/c art. 35-A Dec. 8.033/13).

2) MODALIDADE DE OUTORGA: Enquanto os PPs passam por um processo de licitação pública, os TUPs, em contrapartida, são direcionados ao processo de Anúncio Público que equalizam a modalidade de TUP ao processo licitatório dos PPs. Além de ser uma exigência inócua aos TUPs, por se tratar de área de domínio útil e investimento privado, a exigência de Anúncio Público burocratiza e retarda o prazo de investimentos demandando custos de transação a exemplo das exigências de Garantias de Proposta e Garantias de Execução.

A regulação exercida sobre as autorizações das instalações portuárias não pode ocorrer como se houvesse a tutela de serviços e bens públicos, afinal de contas, a propriedade é privada, os investimentos e riscos do empreendimento são assumidos integralmente pelo investidor e este é o maior interessado na prestação de um bom serviço para sua sobrevivência no mercado. Por isso, não há razoabilidade em submeter a iniciativa privada a procedimento parecido com aqueles típicos do regime de direito público.

3) PRAZO¹: Após devidamente assinados, os contratos de arrendamento de PPs terão o prazo da primeira vigência de 35 anos. O Regime Jurídico aplicável aos PPs, outorgados por meio de contrato de arrendamento, após prévia licitação, se difere do dos TUP, cuja exploração se dá mediante a outorga de autorização, sem a realização de certame. No caso dos PPs, os prazos poderão ser renovados por mais 35 anos, entretanto nunca passarão dos 70 anos. Após esse período poderão ser novamente licitados.

Já os TUPs poderão ser prorrogados por períodos sucessivos indefinidamente, desde que a atividade portuária seja mantida. Apesar de possuírem horizonte contratual de 25 anos, os TUP têm a posse (propriedade) de seus terrenos o que pode sugerir a hipótese perpetuidade de suas outorgas. Mesmo assim, é exigido por Lei que a renovação das autorizações se dê mediante novos investimentos.

Prazo definido v. Perpetuidade: os investimentos efetuados nos PP's são remunerados pelo arrendador; os termos do arrendamento são negociados periodicamente; é possível o reequilíbrio econômico-financeiro desses contratos, o que implica em um compartilhamento de lucros e prejuízos entre arrendador e arrendatário. Nos TUPs, os riscos são tolerados pelos empreendedores. CADE (2010) – Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31.

4) REGULAÇÃO ECONÔMICA: Os contratos de arrendamento dos PPs possuem, no mínimo, 24 cláusulas essenciais (dispostas nos 12 incisos do Art.5º-C, da lei 12.815) que tratam de tópicos como: objeto de arrendamento, a área, o prazo, o valor do contrato, procedimentos dos reajustes e das revisões dos valores do contrato.

Os contratos de TUP também devem conter todas as cláusulas contratuais essenciais dispostas no Art.5º-C, da lei 12.815, com exceção do inciso III referente ao valor do contrato e aos critérios e procedimentos de revisão e reajuste.

As cláusulas dos contratos de arrendamento, por serem oriundos da Administração Pública na vertente do Direito Administrativo possuem previsão editalícia e uma delas diz respeito ao equilíbrio econômico-financeiro de contrato.

¹ Em 10 de maio de 2017 foi publicado o Decreto 9.048 que permitiu a extensão dos prazos de arrendamento para 35 anos, prorrogáveis por mais 35 anos até o limite de 70 anos, inclusive para aqueles vigentes (ainda pendente de autorização do TCU). Anteriormente o prazo contratual era de 25 anos, prorrogável por mais 25.

O reequilíbrio econômico-financeiro é a relação existente entre o conjunto de encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente, ou seja, os encargos devem ser matematicamente iguais às vantagens. Essa cláusula é essencial ao investidor de PPs, pois qualquer externalidade negativa que prejudique a remuneração no curso do contrato, as partes (investidor e Governo) podem repactuar o contrato. No caso dos TUP, o risco é totalmente do investidor.

“Por representarem opções de investimento menos atraentes do que os terminais arrendados, que contam com cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro, os terminais privativos encontram mais dificuldades para obter crédito e têm que gerar taxas de retorno mais altas para os investidores (12).” (CERME, 2012, 70).

5) TARIFAS PORTUÁRIAS: Além do pagamento do valor do arrendamento, os PPs pagam pelas tarifas públicas que podem ser devidas pelo requisitante dos serviços (Arrendatário ou Operador) para as Autoridades Portuárias que são entendidas como o rateio de despesas necessárias a manutenção do Porto Organizado. Os recursos gerados serão utilizados em obras de dragagem de manutenção, vias internas de acesso, iluminação, abastecimento do condomínio portuário, entre outros.

Os contratos de Adesão dos TUPs não consubstanciam cessão onerosa de bens públicos e é exatamente por esse motivo que a legislação diferenciou e excluiu os TUPs de qualquer regime de regulação tarifária. Embora os TUPs, em geral, sejam isentos do pagamento de tarifas, toda despesa de manutenção é realizada com recursos próprios.

Importante ressaltar que, muitas vezes, as tarifas portuárias são repassadas para os TUPs de maneira indireta. Um caso típico é o pagamento de Tarifas de Acesso Aquaviário. Essas tarifas são devidas pelo Armador, quando da utilização do canal de acesso ou área de fundeio. O canal de acesso para um TUP muitas vezes é o mesmo do Porto Público, incluído na poligonal. Quando a embarcação passa por esse canal para acessar o TUP, deve pagar a tarifa ao Porto Público, e não é raro o armador passar a “conta para frente”.

Outros custos atribuídos aos TUP são o pagamento das estruturas náuticas, mais conhecidas por espelho d’água e o pagamento de Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana – IPTU. Os PPs não pagam esses tributos sob o fundamento de que prestam serviço público em áreas públicas, assim isentos destas cobranças. (Há discussão, no âmbito do STF sobre a obrigatoriedade de pagamento de IPTU pelos PPs). Importante observar que mesmo não tendo definido a cobrança pelo IPTU, a ANTAq já garantiu o direito ao reequilíbrio econômico de cada contrato.

6) PREÇOS: Por conta de um regime jurídico diferenciado o formato de valores de serviços cobrados pelos TUPs não são e não podem ser entendidos como Tarifa, mas sempre como preço, submetido as exigências do mercado, portanto com ampla liberdade comercial (preços livres - art. 45 Lei 10.233/01 c/c art. 35-A Dec. 8.033/13). A lógica da livre competição, formam e acompanham os preços de mercado. Os serviços prestados por terminais portuários aos seus clientes são disciplinados por regime de direito privado.

O termo “tarifa” é utilizado para designar a importância que o poder público cobra dos usuários de seus serviços ou que é cobrada por particulares, concessionários de serviços públicos, mas fixada pelo poder público.

As tarifas portuárias são classificadas como preços públicos e, portanto, estão sujeitas ao regime de direito privado. São obrigações facultativas, com manifestação de vontade do interessado e originadas de um contrato administrativo. O preço público, assim como a taxa, é uma forma de remuneração pela utilização de um serviço público prestado.

Ressalta-se que, a taxa de serviço é devida pela utilização efetiva ou potencial, já o preço público é sempre uma contraprestação (MP-RS, 2023), podendo ser cobradas tanto pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado (Ex: concessionário).

Eventuais abusos, como nos casos de oligopólios e monopólios, devem ser reprimidos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, mediante a aplicação da Lei nº 12.529/2011.

7) INFRAESTRUTURA: No ato de arrendamento de uma instalação portuária pública será entregue ao licitante um Sítio Padrão, que significa a parte já construída da infraestrutura do terminal (cais, área terraplanada, pavimentada e desimpedida e com acesso terrestre). No caso dos TUP, a construção se dará no modelo “greenfield” e a totalidade dos investimentos em infra e superestrutura se dará por conta e risco do investidor.

Arrendamento (brownfield) v. Construção (greenfield): O fato de o Porto Público ser um empreendimento já constituído (brownfield) e contar com uma carteira de clientes já estabelecida gera certeza quanto ao retorno esperado que não existe em um empreendimento greenfield. O VPL de um Porto Público, portanto, é potencialmente maior que o de um TUP(M). CADE (2010) – Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31

8) ATIVOS: No arrendamento de terminais de portos públicos, os ativos imobilizados, ou seja, os bens das instalações (equipamentos de transbordo, balanças, tanques, shiploaders e outros) ao final do contrato são, obrigatoriamente, revertidos ao patrimônio público, que cuidará de ressarcir o arrendatário caso esses bens ainda não tenham sido totalmente depreciados. Nos TUP, não há reversibilidade de bens ao Governo e as despesas por bens ainda não totalmente amortizados são por conta e risco do investidor.

9) CLIENTES: Os PPs são um conjunto de terminais arrendados localizados dentro das poligonais de um porto organizado e já comercialmente estabelecidos, apresentando uma carteira de clientes pré-definida, ou seja, embarcadores em sua área de influência. No caso de TUPs, essa carteira deverá ser constituída, o que representa um tempo maior para maturação do negócio e esforço maior do que no público.

Universalidade v. Seleção de Clientes (cream skimming): não foram trazidas evidências concretas de que os TUP(M)s estariam em posição de “escolher” clientes em detrimento dos PP’s. Aliás, a obrigatoriedade (regulatória) de o PP receber cargas gera maior confiabilidade no usuário que o TUP(M) – credible commitment. CADE (2010) – Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31

10) MÃO DE OBRA: Tanto a Lei 8.630/93 quanto a Lei 12.815/13 estabeleceram que os Órgãos de Gestão de Mão de Obra são constituídos pelos Operadores Portuários dentro da área do Porto Organizado, cabendo-lhes a gestão obrigatória da mão de obra portuária apenas dentro daqueles limites.

A criação de um OGMO, em cada porto organizado, teve como motivação a redução dos custos da mão de obra portuária, uma vez que seu conceito é de se ter uma mão de obra ativa em momentos variáveis, desta forma excluindo a necessidade de uma mão de obra cativa em períodos de ociosidade operacional dos terminais portuários.

Os TUP, por definição da Nova Lei dos Portos, não estão obrigados a utilizar a mão de obra do OGMO mesmo que esta represente um custo variável nas operações de cargas. A Lei 12.815/13 é clara ao estabelecer que a operação portuária em instalações localizadas fora da área do porto organizado será disciplinada pelo titular da respectiva autorização.

Especificamente para o ponto que interessa neste capítulo, relacionado à contratação de trabalhadores portuários com vínculo empregatício, a Lei 12.815/13 determina que caberá aos Operadores Portuários e Terminais Arrendados promover a sua seleção exclusivamente dentre aqueles inscritos no OGMO.

Ao passo que para os Terminais de Uso Privativo há expressa autorização para que a contratação de mão de obra com vínculo de emprego seja realizada fora do sistema gerido pelos OGMOs, ainda que possam, caso queiram, exercer a faculdade de contratar dentre aqueles inscritos no quadro de registrados e cadastrados do órgão de gestão de mão de obra:

“Art. 44. É facultada aos titulares de instalações portuárias sujeitas a regime de autorização a contratação de trabalhadores a prazo indeterminado, observado o disposto no contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.”

E assim o fazendo, em linha com os termos da Convenção 137 da OIT, estabelece, para os Operadores Portuários e os Terminais arrendados, localizados dentro da área do Porto Organizado (dada a natureza pública das instalações portuárias), que a contratação de trabalhadores portuários com vínculo se dará exclusivamente dentre aqueles inscritos no quadro dos Órgãos de Gestão de Mão de Obra, ao passo que para os TUPS - Terminais de Uso Privado (com área, investimentos e risco privados, e localizados fora da área do Porto Organizado), é livre a contratação de trabalhadores portuários fora do sistema gerido pelos OGMOs.

A opção em não utilizar o OGMO, pode ser justificada pelo fato de o OGMO apresentar um quadro efetivo de trabalhadores que possuem índices de desempenho abaixo da média do mercado e sua demanda cativa resulta num custo elevado dessa mão de obra.

Custos de mão de obra (contratação via OGMO): de fato, é injusto impor aos Portos Públicos uma modalidade de contratação ineficiente e custosa, como a realizada via OGMO's. Porém, "...isto não implica que o constrangimento da concorrência dos terminais privativos seja a melhor resposta" (Voto, p. 1304). CADE (2010) – Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31.

11) INTERLOCUÇÃO COM O GOVERNO: O CAP é o órgão consultivo dos Portos Públicos e o principal interlocutor entre a comunidade portuária e o Governo Federal e, dentre muitas atividades, pode se considerar que se apresente como facilitador de ações demandadas pelos usuários junto a Autoridade Portuária e ao Governo Federal.

O CAP, como um órgão colegiado, tenta otimizar o atendimento das necessidades de todo

o condomínio portuário (público) e não apenas para um ou outro terminal portuário isoladamente. Os PPs possuem cadeira cativa nos CAPs por meio das Associações de Classe, já os TUPs são apenas convidados a participar da reunião, porém ser nenhuma expressão de voto. A não participação dos TUPs nos CAP foi um equívoco das normas infralegais que não previram aqueles TUPs que sofrem influência direta de Portos Públicos, sendo atingidos diretamente pelas políticas públicas derivadas de aumento de tarifas portuárias, falta de dragagem de canal de acesso, entre outros.

12) RISCO DO INVESTIMENTO: No caso dos TUP, o risco é totalmente do investidor. Não existe nenhum tipo de verba pública envolvida nos projetos, como também não existem cláusulas de reequilíbrio econômico e financeiro dos contratos. Assim como descrito no trabalho do CERME (2012), por representarem opções de investimento menos atraentes do que os terminais arrendados, que contam com cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro, os TUP encontram mais dificuldades para obter crédito e têm que gerar taxas de retorno mais altas para os investidores.

13) ORGÃOS INTERVENIENTES: Tanto PPs como TUP possuem os mesmos órgãos intervenientes, tanto para aprovação dos investimentos como para a fiscalização de todas as operações portuárias. Os PP estão sujeitos as fiscalizações dos intervenientes que verificam as verbas públicas, tais como: AGU, CGU e TCU ou mesmos as Autoridades Portuárias.

Pode-se concluir que não ocorre, em termos estruturais, assimetria econômica entre portos públicos e terminais de uso privado, mas sim diferenças regulatórias.

É válido salientar que um Estudo feito em 2012 a pedido da ANTAQ para o Centro de Estudos em Regulação de Mercado da Universidade de Brasília baseado em dados reais contábil-métricos obtidos junto aos Portos Públicos e Terminais Privativos Mistos construídos ou já em operação no período amostral entre 2007 e 2010 concluiu que (i): não existe diferença relevante na eficiência econômica média de um tipo de terminal se comparado à do outro tipo; (ii): nenhum dos indicadores calculados apontou diferença de desempenho estatisticamente relevante entre Portos Públicos e Terminais Privativos Mistos e (iii): não há diferenças relevantes de custos e receitas entre Portos Públicos e Terminais Privativos Mistos.

A Tabela 7 apresenta a síntese das 13 principais diferenças identificadas entre as modalidades de terminais portuários públicos e terminal de uso privado. Ainda que permaneçam interesses econômicos bem arraigados entre essas modalidades, pode-se concluir que não existe evidências que as diferenças entre as modalidades de Terminais criadas pela Lei 8.630 de 1993, e pela nova Lei dos Portos acarretem desvantagem concorrencial, ou mesmo assimetrias, entre elas.

Tabela 7 – Diferença Regulatória entre Portos Públicos e Terminais Privados

Critérios	Portos Públicos - PP		Terminais de Uso Privado - TUP	
1. Base Legal	• Lei 8.666/93 e • Lei 8.987/95 • Lei 10.233/01 • Lei 12.815/13 • Decreto 8.033/13 • Decreto 10.025/19 • Res. ANTAQ 3.259 /14 • Res. ANTAQ 75 /22 • Res. ANTAQ 7/16	• Portaria 111/13 - SEP • Portaria 140/14 • Portaria 244/14 • Portaria 244/14 • Portaria 338/15 • Portaria 525/15 • Portaria 530/2019 • Nota Técnica 07/14 • I.N. TCU 27/08	• Lei 10.233/01 • Lei 11.428/06 • Lei Comp. 140/11 • Lei 12.815/13 • Decreto 8.033/13 • Decreto 8.437/15 • Decreto 10.025/19 • Decreto 9.048/17	• Resolução ANTAQ 2.967/13 • Resolução ANTAQ 3.259/14 • Resolução ANTAQ 75/22 • Resolução ANTAQ 71/22 • Portaria SPU 7145/18 • Portaria SPU 7178/18 • Portaria 1.064/2020
2. Modalidade de Outorga / Poder Concedente	Licitação (poderá haver pagamento para outorga)		Autorização (não há pagamento de outorga)	
3. Prazo	Até 50 anos (25+25) a critério do poder concedente – Reembolsáveis EVTEA		Período 25 sucessivos (obrigação de Investimentos) – sem reembolso	
4. Regulação Econômica	Cumprir as condições do Contrato de arrendamento, inclusive na reavaliação do equilíbrio econômico e financeiro.		Assunção total dos riscos do negócio	
5. Tarifas Portuárias ou outros	Pagamento das Tarifas Portuárias como forma de contribuições parafiscais (reversão do pagamento em manutenção das facilidades do condomínio portuário)		Sem pagamento de Tarifas, porém com manutenção das facilidades acessos e berços por conta própria. * + Pagamento de Espelho D'água e IPTU	
6. Preços	Acompanhados pela Agência Reguladora – ANTAQ.		Acompanhados pela Agência Reguladora – ANTAQ.	
7. Infraestrutura	BEM PÚBLICO - A ser arrendada em Sítio Padrão		BEM PRIVADO - A ser construída – Greenfield	
8. Ativos Imobilizados	Com reversibilidade		Sem reversibilidade	
9. Clientes	Pré-definido pelo uso do porto		A ser constituído	
10. Mão de Obra	Contratação do OGMO – custo variável		Livre Contratação – custos fixos	
11. Interlocução com Governo	Participação cativa no Conselho de Autoridade Portuária		Participa como convidado sem expressão de voto	
12. Risco Investimento	BNDES		BNDES / Project finance / Garantias bancárias + taxas maiores	
13. Órgãos de controle	Mesmo órgãos de controle para as operações + controle da verba pública		Mesmo órgãos de controle para as operações 100% Capital Privado	
*Os TUPs que utilizam canal de navegação pagam Tarifas, mas não possuem nenhum tipo de manutenção de suas infraestruturas				

Trabalho Portuário



57

Capítulo 7



Lei 8.630/93 (a antiga Lei dos Portos) foi quem tentou inovar a ordenação do trabalho portuário à realidade mundial ao criar a figura do Órgão Gestor de Mão de Obra, o OGMO. A criação de um OGMO, em cada porto organizado, tinha como intuito a redução dos custos da mão de obra portuária, excluindo a necessidade de uma mão de obra cativa em períodos de ociosidade operacional dos terminais portuários.

Os OGMOs fornecem trabalhadores por meio de seus Sindicatos, quando requisitados pelos Operadores Portuários.

Atualmente a Lei 12.815/2014, no artigo 40 estabeleceu 6 categorias diferenciadas de trabalhadores portuários avulsos, quais sejam: (a) capatazia; (b) estiva; (c) conferência de carga; (d) conserto de carga; (e) vigilância de embarcações e (f) bloco.

É fato que os terminais dentro do porto organizado ou operadores poderão vincular a sua mão de obra para a efetiva execução dessas atividades, porém com a condicionante de que esse pessoal seja registrado no OGMO.

É importante e indispensável, para a busca de uma solução da complexa questão que envolve os trabalhadores avulsos, que se atente, interprete e se cumpra, no que for possível, as disposições ínsitas na Convenção nº 137, de 1973, e da Recomendação nº 145, do mesmo ano, das quais o Brasil é signatário e se referem “às Repercussões Sociais dos Novos Métodos de Processamento de Carga nos Portos” e que, decorridos 40 anos de sua aprovação em Genebra, ocorreram e ocorrem notáveis avanços tecnológicos na movimentação de carga. Essa realidade obriga o governo, trabalhadores e empresários a olharem para a atualidade, mas especialmente para o futuro, quando o trabalho portuário será totalmente automatizado e/ou robotizado, não mais exigindo o trabalho braçal, mas um trabalhador de conhecimento que, ao contrário de carregar peso e correr risco de acidente, apertará botões.

Dessa forma, a qualificação do trabalhador é crucial para o desenvolvimento e o sucesso do setor portuário. No Brasil, a relevância desse tema é ressaltada pelo fato de que os terminais portuários cujos trabalhadores estão enquadrados nos CNAEs específicos contribuem com 2,5% de sua folha de pagamento ao Fundo de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Mão de Obra Portuária (FDEPM). Essa contribuição tem o objetivo de aprimorar a capacitação desses profissionais.

Entretanto, o atual modelo de repasses para a qualificação do trabalha-

do portuário apresenta algumas lacunas que precisam ser abordadas. A legislação vigente determina que esses recursos sejam destinados exclusivamente ao Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO). Dessa forma, os Terminais de Uso Privado (TUP), que possuem mão de obra própria e vinculada, não são contemplados pelo FDEPM, resultando em uma disparidade no tratamento e acesso aos recursos para qualificação.

Diante dessa realidade, é importante reconhecer que o modelo atual não atende completamente os interesses de todos os atores do setor portuário. As empresas que contribuem com o FDEPM acabam não recebendo o retorno esperado, uma vez que a qualificação dos trabalhadores é um benefício para o setor como um todo, independentemente de sua vinculação direta com o OGMO.

Ademais, o FDEPM é um fundo público e, como tal, está sujeito a contingenciamentos e limitações orçamentárias. Isso pode prejudicar a realização de investimentos necessários na capacitação dos trabalhadores portuários, comprometendo o desenvolvimento do setor e sua competitividade no mercado internacional.

Diante desse cenário, uma opção seria direcionar os recursos recolhidos pelo setor portuário ao FDEPM para o Sistema SEST/SENAT, entidades que já possuem ampla expertise na qualificação de profissionais do setor de transporte, alcançando, assim, todo o território nacional.

Essa abordagem atenderia de forma mais abrangente tanto aos trabalhadores portuários dos OGMOs quanto aos TUP, proporcionando uma capacitação de qualidade e permitindo que as empresas que contribuem com o FDEPM recebam um retorno mais direto e significativo na forma de mão de obra mais qualificada e eficiente.

Reorganização da Governança Portuária



60

Capítulo 8

Capítulo 8.1

Agentes do Setor Portuário

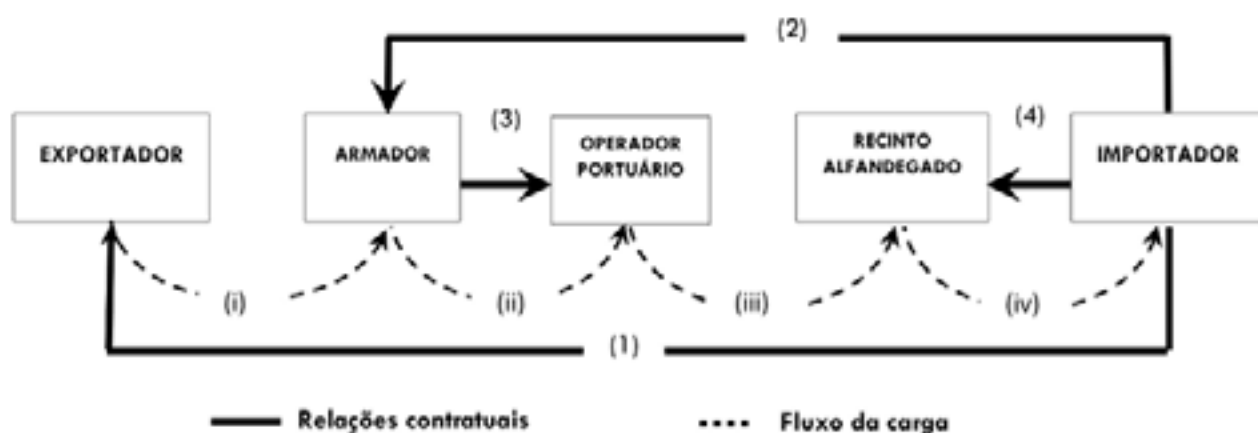
Você já parou para pensar em quantos atores diferentes estão envolvidos nas atividades portuárias? Quando você faz uma compra na internet, e recebe seu produto com rapidez, ou quando vê prateleiras de supermercados cheias de produtos de todo o mundo, pode não perceber, mas por trás dessa eficiência logística está uma rede complexa de agentes que desempenham papéis cruciais no setor portuário. São diversos agentes sem os quais a atividade de comércio exterior não funcionaria.

Essa cadeia logística é composta por agentes públicos e privados, em diferentes pontos da cadeia de importação e exportação. Entre os principais agentes privados, estão:

- **Importador** – É aquele que adquire a mercadoria do exterior. Podendo ser pessoa física ou jurídica.
- **Exportador** – É o que vende a mercadoria para o importador.
- **Armador** - É o encarregado de realizar o transporte marítimo, local ou internacional, através da operação de navios.
- **Operadores Portuários** – São os autorizados de TUP ou arrendatários, responsáveis pela operação de carga e descarga dos navios. Importante ressaltar que esses também podem exercer a atividade de armazenagem alfandegada.
- **Recintos Alfandegados** - São áreas estabelecidas pela autoridade aduaneira competente (Receita Federal), a fim de que nelas possam ocorrer, a movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior, ou a ele destinadas.

A imagem 8 mostra tanto o fluxo normal¹ de obrigações contratuais, quanto o fluxo de carga. Observe que o importador, primeiramente, estabelece uma relação contratual com o exportador: a compra da mercadoria desejada. Também é estabelecido um contrato de transporte da mercadoria do importador ou exportador, junto ao armador (frete). O armador, por sua vez, formaliza o contrato com o operador portuário, onde ocorrerá a descarga da mercadoria. Por fim, o importador escolhe se deseja retirar a carga imediatamente ou armazenar, neste último caso é necessária a formalização do contrato com o Operador Portuário ou o Recinto Alfandegado (CADE, 2014).

Imagem 8 - Fluxograma de relações obrigacionais e fluxo da carga em cadeia contratual de operação de importação



Fonte: CADE, 2018²

Além dos agentes privados, os agentes públicos também desempenham um papel vital nos processos portuários, contribuindo para a regulamentação, fiscalização e gestão adequada do setor. A Tabela 8 traz os principais agentes públicos envolvidos nesse processo.

¹ Podem ocorrer alterações nesse fluxo.

² https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3B-fPLlu9u7akQAh8mpB9yNfN9ZLSJzL8JP18vQbK5g4SqP1CUQgNRubRzEi2mL6_O37yts0OGtZLPy5o-8bFjaCeV9XAXAqxi4Ooz-6FAEWa

Tabela 8 – Agentes ligados as atividades portuárias

	Administrações Portuárias (Companhias Docas) – responsáveis pela gestão portuária nos portos organizados;
	ANP – Agência Nacional do Petróleo, Óleo e Gás – que regula as atividades que envolvem a movimentação de produtos perigosos;
	ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários – é o principal ente da Administração Pública na relação com os autorizados, responsável pelo acompanhamento e fiscalização do setor portuário e aquaviário;
	ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária – que verifica adequação dos terminais especialmente na movimentação de produtos alimentícios e víveres;
	CONPORTOS – Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis – verifica a adequação dos Planos de Segurança dos terminais emitindo certificação quanto ao ISPS-Code;
	Corpo de Bombeiros – verificam as instalações e adequação quanto à segurança dos terminais;
	IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, e Secretarias Estaduais de Meio Ambiente – responsáveis pela emissão de licenças de instalação e de operação;
	Marinha do Brasil – responsável pelo ordenamento e segurança da navegação;
	Prefeituras – que determinam e implementam as políticas locais de ordenamento e uso de solo;
	RFB – Receita Federal do Brasil – responsável pelo alfandegamento, que permite a emissão de notas e exportação e importação de produtos pelos terminais;
	SEP – Secretaria de Portos – possui status de Ministério responsável pela implementação das políticas públicas e autorização de novas instalações portuárias;
	SPU – Secretaria de Patrimônio da União – sendo órgão que administra os bens da União Federal, incluindo mares e terrenos de aforamento;
	TCU – Tribunal de Contas da União – que fiscaliza gestão patrimonial e financeira dos órgãos públicos ou privados quando desenvolvem atividade pública ou com recursos públicos

Fonte: Coordenação de Estudos e Pesquisas da ATP.

Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviários

O Ministério de Portos e Aeroportos é o órgão do Governo Federal incumbido de coordenar a organização e elaboração da política nacional de transportes aquaviário e aeroviário. Para auxiliá-lo em suas ações foi criada a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA). O Decreto nº 11.354, de 22 de janeiro de 2023 aprovou a Estrutura Regimental Ministério de Portos e Aeroportos e designou diversas competências à SNPTA, entre elas:

- Assessorar o Ministro de Estado na coordenação e na supervisão dos órgãos e das entidades vinculadas à infraestrutura e aos serviços portuários e ao setor de transporte aquaviário;
- Propor, implementar, monitorar e avaliar a política nacional de transportes, no âmbito do setor de transporte aquaviário;
- Formular e implementar o planejamento estratégico do Ministério, relativo à infraestrutura e serviços portuários e ao setor de transporte aquaviário, e propor prioridades para os programas de investimentos;
- Estabelecer as diretrizes para a elaboração de planos de outorga e de propostas tarifárias, no setor de transporte aquaviário, e elaborar e propor a aprovação dos planos de outorgas para exploração da infraestrutura e dos serviços portuários e do setor de transporte aquaviário;
- Entre outras competências que você pode ver clicando [aqui](#)

Agência Nacional de Transportes Aquaviários

**A**

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ é a autarquia do governo federal que desempenha o papel essencial da regulação do setor aquaviário. A Agência foi criada pela Lei nº 10.233 de 2001, com sua estrutura, finalidades e competências dispostas no Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002. Suas ações abrangem os subsetores portuário, de navegação marítima e de apoio e de navegação interior.

São finalidades da Agência: 1) regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, e 2) implementar, em sua esfera de atuação, as políticas formuladas pelo atual Ministério de Portos e Aeroportos.

A ANTAQ ainda deve: analisar os contratos de arrendamentos e adesão, analisar propostas de investimentos do setor, operacionalizar os procedimentos licitatórios, arbitrar em grau de recurso os conflitos do setor, regular e fiscalizar o setor.

A Agência é competente para:

- Promover estudos de demanda e de composição de tarifas, preços e fretes, elaborar e editar normas, relativos ao transporte e à exploração da infraestrutura portuária;
- Cumprir e fazer cumprir os contratos de instalações portuárias;
- Autorizar a execução de projetos e investimentos;
- Estabelecer padrões e normas relativas às operações de transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas;
- Celebrar as outorgas de permissão ou autorização do serviço de transporte pelas empresas de navegação;
- Elaborar os Contratos de Adesão dos Terminais Privados;
- Receber e instruir os pedidos de novas instalações;
- Publicar e abrir processo seletivo público. Definir os critérios de julgamento;
- Encaminhar para MTPAC pedidos de autorização;
- Receber, analisar, instruir e propor a aprovação ou rejeição de projetos de adesão ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI;
- Acompanhar a outorga (fiscalização) das instalações portuárias

Conselho de Autoridade Portuária



O Conselho de Autoridade Portuária - CAP, foi inicialmente criado pela Lei nº 8.630/93 que permitiu uma maior flexibilização da organização pública, transparência mais ampla e uma imediata adaptação às constantes mudanças dos mercados interno e internacionais, bem como da navegação. O órgão foi criado com cunho deliberativo, conforme pode ser observado pelas competências estabelecidas no Art.30, § 1º da Lei 8.630/93.

Com a Lei 12.815/13, o CAP, torna-se um órgão consultivo da Administração do Porto, mas mantém preservado o seu objetivo principal, qual seja: o de abrir o setor portuário à participação da sociedade permitindo que, na área do porto organizado, os diversos segmentos ligados aos serviços e às atividades aquaviárias se tornem partícipes das decisões relativas ao desenvolvimento da atividade portuária.

Os representantes dos CAP, indicados pelas entidades, são designados por Ato do Ministro de Estado Chefe do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil para todos os efeitos legais, o Conselheiro desempenha uma “função pública honorária”. Ser Conselheiro do CAP é estar no exercício de uma função pública, embora não remunerada, mas sujeito a mesma legislação que regula a atividade do funcionário público.

O CAP é constituído por 3 Blocos: Bloco do Poder Público, Bloco da classe empresarial e Bloco da classe dos trabalhadores Portuários.

A Importância dos Portos no Comércio Brasileiro



Capítulo 9.1

Comércio Exterior

O comércio exterior brasileiro por meio dos portos possui grande importância para a economia brasileira, principalmente por transportar maior parte das mercadorias da matriz de exportação nacional. A análise da corrente de comércio demonstra que a via marítima é a mais expressiva, representando 83,3% das transações de 2022¹, em US\$ FOB (Free On Board). As exportações por via marítima totalizaram US\$ 294,8 bilhões e as importações, US\$ 210,9 bilhões. O resultado é um superávit de US\$ 83,9 bilhões.

Os combustíveis, sementes e frutos oleaginosos (soja) e os minérios foram as mercadorias com maior expressividade em termos de US\$ FOB nas exportações brasileiras por via marítima, conforme apresentado na Figura 1.

As três mercadorias juntas possuem participação de 45,3% no total exportado em valor FOB. A variação positiva das exportações de combustíveis e de sementes e frutos oleaginosos é reflexo do aumento do valor médio das commodities em 40,8% e 31,4%, respectivamente.

Já a redução das exportações do minério em FOB é explicada tanto pela redução da quantidade exportada (-4,2%) como pela redução do valor médio da mercadoria (-30,5%). Alguns fatores explicam a queda do valor do minério, entre eles: a crise imobiliária chinesa, o aumento da oferta global e a elevação de estoques nos portos da China, revertendo a relação de oferta e demanda, e pressionando os preços para baixo.

¹ Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Disponíveis no Portal do Comex Stat.

Imagem 9 – Principais mercadorias exportadas – US\$ FOB marítimo

Fonte: ComexStat – 14/02/2023. Elaboração: ATP.

No Gráfico 3 são apresentadas as três mercadorias com os maiores crescimentos percentuais em sua receita de exportação², considerando a via marítima. Destaca-se o crescimento da exportação de cereais, com 25,5 milhões de toneladas exportadas a mais que em 2021, gerando um valor FOB de US\$ 13,6 bilhões de reais. Os principais cereais exportados foram: o milho (43 milhões de toneladas), tendo como principais destinos o Irã, o Japão e a Espanha; o trigo (3 milhões de toneladas) e o arroz (1,7 milhão de toneladas).

GRÁFICO 3 – Maiores crescimentos percentuais na exportação US\$ FOB marítimo

Fonte: ComexStat – 15/02/2023. Elaboração: ATP.

Na ótica da entrada de mercadorias no Brasil, nota-se que as principais importações vieram da China (25%), dos Estados Unidos (18,4%) e da Alemanha (4,4%). Entre as principais mercadorias importadas da China estão máquinas e aparelhos elétricos (US\$ 13 bilhões), e instrumentos mecânicos (US\$ 7,6 bilhões). Já a principal mercadoria advinda dos Estados Unidos são os combustíveis minerais (US\$ 22,4 bilhões) e da Alemanha, os instrumentos mecânicos (US\$ 2 bilhões).

O combustível mineral ainda é a mercadoria mais importada pelo Brasil. A alta do preço da mercadoria, ao longo de 2022, foi um dos principais fatores que afetaram a balança comercial, reduzindo seu crescimento (apenas 0,2%). O mesmo ocorreu com os adubos (fertilizantes), apesar da redução da quantidade importada (-8,6%) o valor em FOB da importação cresceu em 62,8%.

2 Utilizada a linha de corte de receita mínima de US\$ 1,5 bilhão FOB.

Movimentação Portuária

Segundo dados oficiais da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), o sistema portuário brasileiro movimentou 1.208.704.109 toneladas em 2022. Observa-se uma leve queda de 0,4% em relação ao ano de 2021, reflexo da redução da movimentação de granel líquido e carga containerizada, a serem detalhadas abaixo.

Os Terminais de Uso Privado (TUP) movimentaram 786,4 milhões de toneladas ao longo de 2022, registrando decréscimo de 2,3%. Já os portos organizados movimentaram 422,2 milhões de toneladas, com crescimento de 3,1%. Apesar da queda da movimentação dos TUP, observa-se que estes vêm mantendo a sua posição de destaque, representando 65% do total movimentado em 2022.

O Gráfico 4 mostra a evolução da movimentação portuária nos últimos 10 anos. Nota-se que, antes mesmo da Lei nº 12.815 de 2013, a Nova Lei dos Portos, os terminais privados já eram responsáveis por quase 2/3 da movimentação portuária nacional.

GRÁFICO 4 – Evolução da movimentação portuária (TUP e Arrendamento)



Fonte: Estatístico Aquaviário – ANTAQ 23/03/2022. Elaboração: ATP.

Apesar da leve queda na movimentação portuária total, dois perfis de carga se destacaram em 2022: carga geral e granel sólido. A movimentação de carga geral cresceu 5,4% e a de granel sólido, 0,8%. A celulose foi a mercadoria mais movimentada dentro das cargas gerais, com aumento

de 21,8%. O terminal da Portocel, em Barra do Riacho, obteve a maior movimentação desse grupo de mercadoria, com 6,9 milhões de toneladas movimentadas e crescimento de 5,1%. O terminal da DPW Santos também se sobressaiu, com 3,7 milhões de toneladas de celulose movimentadas a mais que em 2021 e crescimento de 19,3%.

Já o aumento da movimentação de granel sólido é reflexo da alta do milho (+93,6%). Foram mais de 60,8 milhões de toneladas da mercadoria que passaram pelos terminais portuários. O porto público de Rio Grande e o Terminal Graneleiro da Hermasa obtiveram a maior movimentação de milho no ano, atingindo 15,7 milhões de toneladas e 7,02 milhões de toneladas, respectivamente.

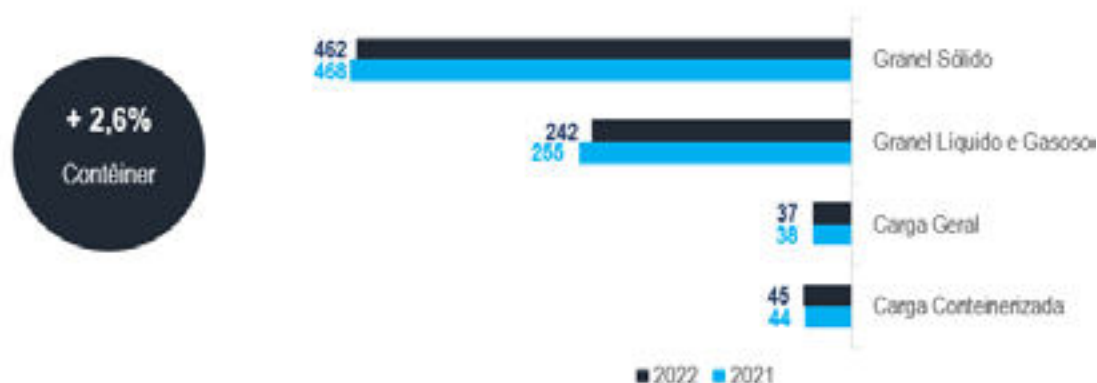
Dessa forma, a queda na movimentação de minérios e soja foi mais que compensada pela movimentação de milho, exportado, principalmente, para o Irã (6 milhões de toneladas), Japão (4,5 milhões de toneladas) e Espanha (4,2 milhões de toneladas).

Já a carga containerizada e o granel líquido/gasoso sofreram queda de 3,5% e 3%, respectivamente. No entanto, nota-se que a queda da movimentação de contêineres ocorreu nos portos públicos, com redução de 5,7 milhões de toneladas. Já nos terminais privados, a movimentação de contêineres cresceu 4,2% em TEUs (Twenty-foot Equivalent Unit) e 2,6% em toneladas, destacando-se¹ o Porto Itapoá (+14,3% em TEU), o terminal da Super Terminais (+10,9% em TEU) e a DP World Santos (+8,5% em TEU).

A redução da movimentação de granel líquido é reflexo do recuo da produção de óleo combustível. As vendas de ativos estratégicos da Petrobras nos segmentos de exploração, produção e refino foram decisivas para a redução anual². Alguns terminais, no entanto, ampliaram a movimentação de granel líquido e gasoso em 2022, destacando-se o Terminal Aquaviário de São Sebastião (Transpetro) com aumento de 4,4 milhões de toneladas, o Terminal Aquaviário de Madre de Deus (Transpetro) com aumento de 3,3 milhões de toneladas e o Terminal de Petróleo TPET/TOIL (Porto do Açu) com aumento de 3,2 milhões de toneladas.

O Gráfico 5 apresenta a variação da movimentação portuária nos terminais privados entre 2021 e 2022.

GRÁFICO 5 – Movimentação total por perfil de carga nos TUP



Fonte: Aquaviário Estatístico – ANTAQ. 08/03/2023. Adaptação: ATP.

1 Linha de corte de pelo menos 100 mil TEUs movimentados.

2 Dados do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep).

No que tange ao sentido da carga, observa-se, durante o ano de 2022, um aumento de 2,3% de cargas embarcadas e redução de 5,5% das cargas desembarcadas. O crescimento do embarque ocorre, em sua maioria, dentro do granel sólido e de cargas gerais não só destinados à navegação de longo curso (exportações), mas também à navegação interior. Já a queda do número de cargas desembarcadas está atrelada à queda da movimentação de granel sólido em longo curso, isto é, importações, principalmente de fertilizantes (-9,3%) e carvão mineral (-27%).

Ao longo de 2022, foram contabilizadas 68.604 atracações em terminais portuários, um aumento de 5,3% em relação a 2021. Aumento do número de atracações é reflexo do crescimento de movimentações para navegação interior. O número de atracações de navios que fazem navegação interior aumentou 8,8%, e a movimentação, 11,2%. A Tabela 9 traz o comparativo do aumento do número de atracações com o aumento da movimentação portuária, levando-se em consideração o tipo da operação e a região.

TABELA 9 – Comparativo do crescimento de atracações x movimentações

Tipo de Navegação	Atracação			Movimentação (Ton.)		
	2022	2021	Var	2022	2021	Var
Interior	35.296	32.444	8,79%	73.087.172,9	65.725.259,2	11,20%
Longo Curso	20.546	20.730	-0,89%	849.550.210,9	856.010.597,6	-0,75%
Cabotagem	15.071	14.913	1,06%	283.341.447,8	288.792.700,9	-1,89%

Fonte: Aquaviário Estatístico – ANTAQ. 03/03/2023. Adaptação: ATP.

O setor portuário privado fechou o ano com um total de 264 terminais privados autorizados³ e uma carteira de investimento de R\$ 68 bilhões, incluindo novas instalações, ampliações e alterações de perfis, nos últimos nove anos. Ainda estão em análise 16 anúncios públicos⁴ para a criação de novos terminais e alterações de perfis. A expectativa de investimento para esses anúncios é de R\$ 9,3 bilhões.

Em relação aos terminais públicos, ao longo de 2022 foram abertos cinco leilões de arrendamentos portuários⁵. O investimento (soma do CAPEX e outorga) total foi de R\$ 1,2 bilhão. Entre os terminais leiloados, estão: STS 11 (Terminal de soja arrematado pela Cofco Internacional Brasil), SUA 07 (Terminal de coque de petróleo arrematado pela Consórcio SUA Granéis), PAR 32 e PAR 50 (Terminais de açúcar e de etanol, respectivamente, arrematados pela FTS Participações Societárias S.A.) e PAR 09 (leilão vazio).

No decurso de 2022, também foi realizada a desestatização da Companhia Docas dos Espíritos Santo (CODESA). O consórcio FIP Shelf 119 Multiestratégia foi o vencedor do leilão com uma ou-

³ Consideram-se: Terminais de Uso Privado (TUP), Estações de Transbordo de Cargas (ETC) e Instalações Portuárias de Turismo (IPTur).

⁴ Contabilizados os anúncios 1, 2 e 3 de 2022.

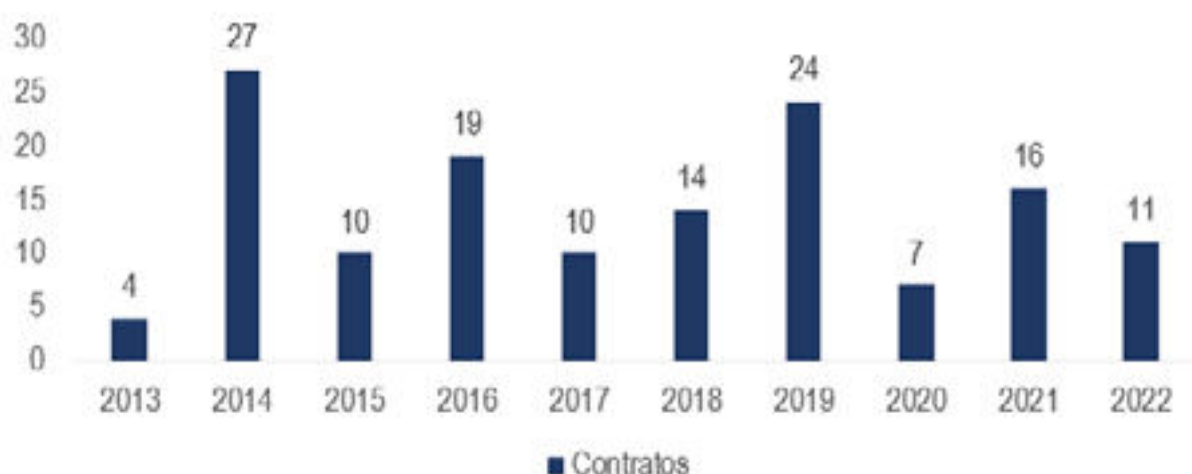
⁵ Leilões abertos em 2022 com sessão pública ainda em 2022: STS 11, SUA 07 e PAR 32. Leilões abertos em 2022 com sessão pública ainda em 2023: PAR 09 e PAR 50.

torga de R\$ 106 milhões. A concessão tem um prazo de 35 anos, prorrogável por mais 5 anos. Foram assinados 11 contratos de adesão de Terminais de Uso Privado em 2022. As novas autorizações trouxeram uma carteira de investimentos de R\$ 22,6 bilhões. Merece destaque a autorização do Terminal de Malato, no Pará, adquirida pela Louis Dreyfus Company Brasil S.A., associada ATP.

A região Sudeste foi a que apresentou o maior número de novas autorizações de instalações portuárias privadas, totalizando quatro novos terminais: Terminal Portuário Logístico S.A. – TPL, TUP EBT – Empresa Brasileira de Terminais, Terminal de Uso Privado Oceaneering e Terminal Portuário de Macaé – TEPOR.

A região Norte obteve três autorizações, são elas: Terminal de Malato (HBSA), Terminal da ATEM, em Santarém, e Terminal Lajes Logística S.A. Já as regiões Nordeste e Sul obtiveram quatro novas autorizações: o Terminal Portuário Tabulog e o Terminal Portuário da Nordeste Logística, ambos na região Nordeste, e o Porto Guará e o Terminal de Granéis Líquidos Itajaí, na região Sul.

GRÁFICO 6 – Evolução do número de novos contratos de adesão



Fonte: Dados internos da ATP⁶

6 Os números referem-se apenas aos novos contratos. O gráfico não considera contratos adaptados.

Considerações Finais e Sugestões



75

Capítulo 10

Esse manual teve como intuito fazer uma breve apresentação sobre o setor portuário de uma forma mais acessível. Esperamos que tenha sido útil para você, leitor, ao fornecer informações essenciais sobre o que é um porto, a história do setor portuário no Brasil e no mundo, o processo de modernização dos portos, a regulamentação do sistema portuário brasileiro, entre outros temas.

No entanto, este guia é apenas uma introdução ao vasto universo do setor portuário. Se você deseja aprofundar seus conhecimentos ou se manter atualizado sobre as últimas tendências e desenvolvimentos, recomendamos que visite o [site](#) da Associação de Terminais Portuários Privados (ATP). Lá, você encontrará recursos adicionais, notícias e informações detalhadas para aprofundar sua compreensão desse setor crucial para a economia e o comércio do Brasil.

Bibliografía



77

Capítulo 11

CADE; OCDE. **Relatórios de Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil.** 2022

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica. NOTA TÉCNICA Nº 14/2018/CGAA3/SGA1/SG/CADE

CASTRO Jr., O. A. and PASOLD, C. L., (2010). **Direito Portuário, Regulação e Desenvolvimento** (Belo Horizonte, Brazil: Fórum).

CERME – Centro de estudos em regulação de mercados. Universidade de Brasília – Relatório Elaborado a pedido da ANTAq encontrado no site da ANTAq em 11 de Outubro de 2012

CNI. **Reforma Portuária: O que falta fazer.** Brasília, 2007.

CUNHA, Caio. **Portos 5.0? O que definirá a nova geração de Portos?** Junho de 2022 < <https://www.linkedin.com/pulse/portos-50-o-que-definir%C3%A1-nova-gera%C3%A7%C3%A3o-de-caio-cunha/?originalSubdomain=pt>>

FELÍCIO, José Augusto; CALDERINHA, Vitor Manuel. **Governança Portuária: Perspectiva Integrada dos Stakeholders no Desenvolvimento Sustentável do Porto-Cidade.** VI CIDESPORT, 2019.

GOULARTI, Alcides. **Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, n. 3 (31), p. 455-489, dez. 2007

Geiger, A. (2009); **“Modelo de governança para apoiar a inserção competitiva de arranjos produtivos locais em cadeias globais de valor”.** Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre.

GOLDBERG, DAVID K. **Regulação do setor Portuário no Brasil: Análise do Novo Modelo de Concessões de Portos Organizados.** 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia Naval e Oceânica) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 226 p

GORGES, Suzane. **Smart Ports: Caracterização e Investigação da Implementação de Práticas Inteligentes em Portos e Terminais Brasileiros**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2021.

HENSHER, DAVID; BREWER, ANN. *Transport: an economics and management perspective*. Oxford University Press; 2001. 1 edition, 376 p.

INFRA S/A. **Transporte Aquaviário: Modelos de Gestão Portuária**. Artigo Técnico 6, 2023.

PAIXAO, A. & MARLOW P. 2003. **‘Fourth generation seaports – A question of agility?’**, *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, vol. 33, no. 4, pp. 355-376

STOPFORD, Martin. **Economia Marítima**. Editora Blucher, 2017. Tradução da 3ª edição.

UNCTAD. *Ports Newsletter* - NE19. November, 1999

VERSIANE, João Lucas. **A Exploração de Portos Privados na Perspectiva dos Serviços Públicos**. Universidade de Brasília, 2016.

VIEIRA, Nívea. **A era das concessões: um balanço das concessões portuárias dos principais portos comerciais do país (1869-1924)**. XV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio, 2012.

Theo Notteboom, Athanasios Pallis and Jean-Paul Rodrigue (2022) **Port Economics, Management and Policy**, New York: Routledge.

YOSHIRA, Luiz; ENSSLIN, Sandra; VAZ, Caroline e MALDONADO, Maurício. **O impacto das inovações na evolução do setor portuário: Uma revisão de literatura**. *Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios*. Unisul. 2022.