

## A DESESTATIZAÇÃO DOS PORTOS PÚBLICOS BRASILEIROS E PERSPECTIVAS PARA A INFRAESTRUTURA

*Najla Buhatem Maluf*

Os portos brasileiros são responsáveis pela movimentação de 95% das exportações do País, sendo considerados como os *players* catalisadores do processo de desenvolvimento econômico e social. Atualmente, o setor é composto por 37 portos públicos e mais de 250 Terminais de Uso Privado (TUPs), havendo necessidade de modernização, já que as Companhias Docas estão limitadas por um modelo de gestão do século passado.

Em princípio, a Lei nº 8.630/93 (Lei dos Portos) (BRASIL, 1993), determinava aos terminais privados somente a movimentação de cargas próprias, o que limitava a prospecção de concorrência entre portos públicos e privados. Com o advento da Lei nº 12.815/2013 (BRASIL, 2013), as oportunidades se ampliaram no setor, prevendo a movimentação de cargas de terceiros em terminais privados, que cresceram em quantidade após a vigência do novo marco regulatório. Tal mudança aumentou a concorrência com os portos organizados, levando os portos públicos a se adaptarem ao novo modelo de mercado, visando alcançar maior competitividade, eficiência e tarifas portuárias mais vantajosas, incentivando ainda mais a participação da iniciativa privada.

Assim, outras transformações no setor passaram a ocorrer, a exemplo da desestatização dos portos públicos, inicialmente em Santos, São Sebastião - SP, Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), Companhia Docas da Bahia (CODEBA) e Itajaí - SC. A consolidação de parcerias com a iniciativa privada, vem se impulsionando nos últimos 2 (dois) anos, com o atual Ministério de Infraestrutura (MINFRA), capitaneado pelo Ministro Tarcísio Freitas, que vem fomentando o processo de interligação dos modais ferroviário e rodoviário com os portos. Já há etapas de concretização real de várias

ferrovias como a Norte e Sul<sup>1</sup>, idealizada para ser a espinha dorsal do Brasil, bem como da Ferrogrão<sup>2</sup>, consolidando o corredor de exportação aos portos do Arco Norte.

Nessa linha, mesmo com as adversidades do ano de 2020, sob a pandemia do Covid-19, o MINFRA finalizou 92 obras e inaugurou 86 empreendimentos, com reformas em aeroportos, 1.430,55 km de pavimentação e duplicação de rodovias, a concessão de 12 ativos de infraestrutura, entre outros. Tais realizações devem subir a posição do Brasil no *ranking* que analisa a competitividade do Fórum Econômico Mundial (2021), consolidado como o espaço internacional para a discussão de questões sociopolíticas, econômicas e ambientais.

Os movimentos de desestatização, previstos para os 5 (cinco) portos públicos mencionados, têm por objetivo ampliar as operações e atividades nos portos. Sob o escopo do direito administrativo, a desestatização refere-se ao processo de retirada parcial ou total da presença do Estado, em setores de forte atuação da iniciativa privada, respaldado constitucionalmente, no princípio da livre iniciativa, podendo estabelecer ou criar empresas privadas que irão integrar as relações econômicas do mercado.

O renomado prof. Marcos Villela Souto, presidente do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro, aponta que desestatização é o gênero, em que são espécies: a privatização, a concessão e a permissão e a terceirização.

Ademais, a Carta Magna, em seu artigo 173, delibera que a Administração Pública poderá intervir, excepcionalmente, nos seguintes casos: (i) segurança nacional, ou (ii) quando existir relevante interesse coletivo. O referido dispositivo Constitucional é cristalino em destacar a atuação do Estado como agente empresarial, somente em circunstâncias limitadíssimas.

Não obstante, administradores públicos, foram se disseminando por diversos setores da máquina pública brasileira, atuando inclusive sob enquadramento constitucional incerto e duvidoso, à exemplo de estatais vinculadas à telefonia, energia elétrica, mineração, fornecimento de água,

---

1 EF-151: trecho com extensão de 1.537 km, conectando Estrela d'Oeste-SP, a Porto Nacional-TO (ppi.gov.br).

2 EF-170: corredor de exportação pelo Arco Norte, conectando a região produtora de grãos do Centro Oeste ao porto de Miritituba (ppi.gov.br).

dentre outros. A história demonstra que, majoritariamente, tais práticas resultaram em prestação do serviço ineficiente, insegurança jurídica, excesso de burocracia e má gestão de recursos públicos.

Por meio do Decreto nº 83.740/1979 (BRASIL, 1979), conhecido como “Programa de Desburocratização”, tomou forma o processo de desestatização no Brasil. O instrumento criou a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), que tinha a prerrogativa de estabelecer indicadores e bancos de dados visando aferir o desempenho das empresas estatais. Estes foram os primeiros passos ao processo de desativação e transferência de empresas geridas pelo governo.

A partir dessa análise histórica e das novas perspectivas no programa de desestatização, é que este artigo apresenta informações e posicionamentos sobre o projeto. Trata-se de tema atual, de interesse ao empresariado e ao público em geral, sobretudo aos *players* do comércio exterior e toda a comunidade marítima e portuária, podendo evoluir com mais debates e outros pontos de vista.

## 1 DESESTATIZAÇÃO NOS PORTOS

Conforme mencionado, há 5 (cinco) portos a serem encaminhados ao processo de desestatização, visando mais eficiência e dinamismo no setor. O modelo assemelha-se aos preceitos do *landlord* clássico, em sistema híbrido, no qual a administração portuária tem maior autonomia. Nesse modelo, a gestão é efetuada entre o poder público, atuando na regulação e planejamento, e a iniciativa privada à frente do controle da movimentação de cargas e coordenação comercial nos portos (MINFRA, 2021b). A partir destas regras, vale destacar que o porto continuará pertencendo à União, conforme o art. 21, inciso XII, alínea “d”, e o art. 22, que estabelecem:

Art. 21. Compete à União:

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

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território [...].

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial [...]. (BRASIL, 1988, n. p.).

Resta claro que a realização do procedimento de desestatização deverá ser encampado de modo exclusivo pela União, em conformidade com os preceitos da Lei n. 12.815/2013 (Lei dos Portos), que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias (BRASIL, 2013).

Vale frisar que no sistema híbrido a gestão será privada, seguida de regulação por parte da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), que tem a decisão final sobre as alterações nas regras. O modelo mais aproveitado na maioria dos países é o “*landlord* clássico”, em que: a infraestrutura do porto é fornecida pelo Estado e o setor privado se responsabiliza de prover avanços na infraestrutura, sendo responsável também pela realização das operações portuárias, por meio de arrendamentos (concessões). Segundo o MINFRA (2021b), tais alterações deverão aumentar a aptidão portuária e a atividade econômica nacional.

Entre os portos que já foram qualificados pelo Programa de Parcelamento Incentivado (PPI<sup>3</sup>), a CODESA será a primeira a ser implementada no plano de desestatização, por meio da Resolução do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), de nº. 188, de 7 de junho de 2021, aprovando a nova modelagem. Segundo o MINFRA (2021a), o processo será realizado por meio da alienação da totalidade das ações suspensas pela União no capital social da Docas, administradora dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho no estado do Espírito Santo.

Logo após, está prevista a desestatização da Santos *Port Authority* (SPA), para o primeiro semestre de 2022, sendo um momento promissor para o porto responsável por 28% de todo o fluxo de comércio do Brasil, apresentando futuramente um modelo flexível com a participação do setor privado frente à gestão. Estudos ainda se encontram em andamento nos demais portos a serem desestatizados, a exemplo do Porto Organizado de Itajaí - SC, o

---

3 Programa de Parcerias de Investimentos - Lei nº 13.334, de 2016 (MINFRA, 2016), com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização. (ppi.gov.br).

segundo maior do país em movimentação de contêineres do país. O modelo está previsto no Decreto nº 10.484, de setembro de 2020, que dispõe sobre a qualificação de empreendimentos públicos do setor portuário e de rodovias no PPI e no Plano Nacional de Desestatização (MINFRA, 2021b).

É importante lembrar que o programa também visa a segurança jurídica, e que um processo feito para um determinado porto poderá impactar outros, mas de forma desigual, pois cada porto apresenta características próprias (MINFRA, 2021b).

## **2 MODELO TARIFÁRIO NO SETOR PORTUÁRIO**

Outro ponto importante no programa de desestatização refere-se à cobrança de tarifas portuárias e à possibilidade de aumento dos valores. A Resolução Normativa (RN) da ANTAQ, nº 32/2019, no art. 16, determina diretrizes a serem cumpridas no tocante às solicitações de revisão tarifária por parte das administrações portuárias, além das etapas de reajuste dos portos organizados. Entende-se como Revisão Tarifária o procedimento de reanálise de custos e receitas de um ente privado, com a possibilidade de reajustar outro patamar de lucros para novos investimentos. A RN nº 32/2019 também estipula conceitos como: Modalidade Tarifária, Segmentação de Mercado, Receita Requerida e Período de Referência (ANTAQ, 2019).

O art. 15 da RN nº 32 define que a revisão tarifária poderá ter natureza extraordinária, realizada pelo agente regulador de ofício, e que deverá apresentar um caso de desequilíbrio econômico-financeiro, ou ordinária, em que o valor da tarifa é definido em razão do custo da operação. Já o art. 16 da mesma norma, estabelece um padrão de revisão tarifária com base em receitas e custos projetados de cada serviço para o período seguinte (ANTAQ, 2019).

Ocorre que dos pontos do plano de desestatização dos portos, é a possibilidade de sobressalto de tarifas, e, de acordo com o MINFRA (2021b), não haverá essa vertente inicial, já que uma das premissas é assegurar a manutenção dos valores tarifários e prover um modelo regulatório flexível,

atendendo às questões tanto do interesse público quanto dos concessionários (MINFRA, 2021).

### **3 CONCESSÕES NO SETOR PORTUÁRIO**

O Governo Federal prevê, ainda, as concessões de portos à iniciativa privada com vistas a ampliar a capacidade de movimentação e armazenagem de cargas. Estão previstos 16 arrendamentos portuários, com uma soma de investimentos em torno de R\$ 1,2 bilhão, para dois terminais no Porto de Santos: STS08 e STS08A. Estes projetos já foram aprovados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e por meio do Decreto nº 10.484/2020 (BRASIL, 2020), foram qualificados no PPI. São os maiores arrendamentos portuários do país, e possuem leilão previsto em 2021.

A Constituição Federal, em seu art. 175, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, exigindo absoluto atendimento dos usuários. Ademais, a Lei n. 8.987/95, art. 6º, parágrafo 1º, ressalta que: “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. (BRASIL, 1995, n. p.).

O poder concedente deverá intervir na concessão, caso os serviços públicos não sejam prestados de maneira adequada, conforme em lei, ou mesmo por violação de normas contratuais legais. Nessa linha, a concessão poderá ser restituída à concessionária ou anulada, quando finalizar o prazo da intervenção (SILVA, 2017). A SPA, administradora do porto, anunciou o chamamento público, com base na Lei nº 13.019/14, para exploração das duas áreas à margem direita do Porto, constando no contrato de cessão de uso um prazo de 25 anos. A Lei nº 13.019/14 conceitua o chamamento público no art. 2º:

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do

juízo objetivo e dos que lhes são correlatos [...] (BRASIL, 2014, n. p.).

Vale dizer que, além das áreas no Porto de Santos de chamamento público, há também previsão de outros arrendamentos a serem realizados nos portos de Santana - AM, Itaqui - MA e Vila do Conde - PA. A assinatura desses contratos no setor portuário terá o condão de proporcionar grandes oportunidades e investimentos notáveis na infraestrutura do país (MINFRA, 2021b).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o comprometimento e determinação dos intervenientes, o setor de infraestrutura e logística não paralisou durante a pandemia, garantindo o abastecimento em todas as cidades brasileiras, e grandes obras e iniciativas estão sendo consolidadas. O plano de desestatização, previsto no PPI, tratado neste artigo, tem como intuito fomentar a interação entre o Estado e a iniciativa privada, devendo ser motivo para celebração por toda a sociedade, prevendo os contratos de parceria entre outras medidas.

Com o processo de desestatização dos portos públicos, busca-se maior participação das empresas privadas nos investimentos e maior eficiência nas operações portuárias, impulsionando o desenvolvimento socioeconômico e aumentando a participação do país no comércio exterior. A participação do país é ainda insípida, com apenas 1% das transações internacionais.

Cabe frisar, que o setor marítimo e portuário tem caráter internacional, apresentando altos custos e riscos, e o Brasil deve ampliar sua atuação no cenário mundial a partir da adoção de práticas voltadas ao fomento de políticas públicas num ambiente em que os entes públicos e privados possam conviver, tanto na administração quanto na operação portuária. São grandes as possibilidades de crescimento no câmbio global de mercadorias, e há urgência de priorizar os avanços de forma que abranja todos os setores socioeconômicos do Brasil.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES:**

ANTAQ. Resolução Normativa nº 32-ANTAQ, de 03 de maio de 2019 - Aprova a norma que dispõe sobre a estrutura tarifária padronizada das administrações portuárias e os procedimentos para reajuste e revisão de tarifas. **ANTAQ**, 2019. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/SISAP/Portal/Controles/DownloadNormaDefinitiva.ashx?codigoAudiencia=211>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d83740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d83740.htm). Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). Brasília, DF, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013**. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários... e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm). Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.484, de 10 de setembro de 2020**. Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos públicos federais do setor portuário e de trechos de rodovias federais no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a inclusão de trechos de rodovias federais no Plano Nacional de Desestatização. DOU, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.484-de-10-de-setembro-de-2020-276907138>. Acesso em: 23 jul. 2021.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. Mundo deve triplicar investimentos nas soluções baseadas na natureza até 2030. **ONU News**, 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/tags/forum-economico-mundial>. Acesso em: 22 jul. 2021.

MINISTÉRIO DE INFRAESTRUTURA - MINFRA. Desestatização de portos terá modelo híbrido de administração portuária. **Governo Federal**, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/noticias/desestatizacao-de-portos-tera-modelo-hibrido-de-administracao-portuaria>. Acesso em: 22 jul. 2021.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. Lei 13.334/2016. Ferrovia EF-151 – SP/MG/GO/TO (Ferrovia Norte-Sul). **Minfra**, 2016. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/ferrovia-ef-151-sp-mg-go-to-ferrovia-norte-sul>. Acesso em: 22 jul. 2021.

SILVA, Francisco Carlos Moraes. **Manual de Direito Portuário**. 2ª ed. São Paulo: Editora Intelecto, 2017.



Vilela Souto, Marcos Jurema. Desestatização. Privatização, Concessões e Terceirizações. 2ª edição. Ed. Lumen Juris.

**Najla Buhatem Maluf** é líbano-brasileira, membro da WISTA Brasil, formada pela Escola Americana da Suíça, Lugano; Graduada em Política Internacional pela *University of South Florida*; assessorou no *Council of the Americas* (Washington D.C.) acordos de livre comércio NAFTA e FTAA; formou-se em Direito pelo Centro Universitário de Brasília; é Sócia do Rachid Maluf Advocacia; foi Assessora Internacional da ANTAQ, onde conduziu missões empresariais junto ao MRE para os EUA, Singapura, Shanghai, UE e Mercosul no âmbito do SGT-5; coordenou conferências com a Comissão Interamericana de Portos - CIP OEA e com o Banco Mundial. Foi Assessora Parlamentar do Senado Federal, nas Comissões de Infraestrutura e Relações Exteriores; é Pós-Graduada em Direito Marítimo e Comércio Exterior pela Maritime Law Academy; é colaboradora dos volumes I, II, III dos “Temas Contemporâneos em Direito Marítimo, Portuário e Aduaneiro - MLAW”; é Presidente da Comissão de Direito Marítimo e Portuário da OAB/MA em membro da CDMP OAB/DF; é Subprocuradora da Assembleia Legislativa- MA; VP do Conselho Internacional do Fórum Brasil Export; Amiga da Marinha do Brasil. *E-mail*: nabuhatemm@rmadvocacia.com.br.