

SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO E ESG

MARIA TERESA PENTEADO

Gerente Jurídico da Wilson Sons. Formada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pós Graduada em Direito do Trabalho Marítimo e Portuário pela Unisantia e Pós Graduada em Legal Operations – IA e Alta Performance Jurídica pela PUCPR. Membro Fundadora da ABDPM – Academia Brasileira de Direito Portuário e Marítimo. Membro do Conselho Jurídico da Abratec – Associação Brasileira de Terminais de Contêineres. Membro do Conselho Jurídico do Sindiporto – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação de Apoio Portuário, e do Syndarma – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima. Membro do Infrajur – Conselho Jurídico do Brasil Export..

ROBERTA CARVALHAL

Diretora Jurídica e de Relações Institucionais da Wilson Sons. Formada em direito pela Universidade Federal Fluminense, com MBA em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas e formação Senior Executive pela London Business School. Membro da Comissão de direito marítimo da OAB no Rio de Janeiro. Conselheira da Abratec – Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres. Integra diversos conselhos da Brasil Export, atuando inclusive como presidente do conselho do Rio de Janeiro.

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar de que forma a incorporação de práticas ESG, ancorada em uma governança sólida, contribui para o fortalecimento do setor portuário no Brasil, o qual desempenha papel central na dinâmica econômica nacional, ao sustentar a eficiência das cadeias logísticas e constituir-se como principal elo do país com o comércio

internacional. Ademais, busca-se também discutir como o alinhamento do marco regulatório nacional aos padrões internacionais pode representar uma oportunidade estratégica para a modernização do setor, a geração de valor e o fortalecimento da confiança institucional perante a sociedade.

INTRODUÇÃO

O sistema portuário desempenha papel central na dinâmica econômica nacional, ao constituir o principal elo entre o país e o comércio internacional e ao sustentar a eficiência das cadeias logísticas. Nesse contexto, é extremamente relevante a priorização da agenda ESG (Ambiental, Social e Governança), que

tem se consolidado como requisito estratégico para setores intensivos em infraestrutura e com elevada interação com *stakeholders* públicos e privados e alto impacto na sociedade e no meio ambiente.

No ambiente portuário, que é um segmento de negócios com regulação mais recente, tendo sua primeira Lei somente em 1993, após as privatizações dos portos, e, portanto, ainda pouco maduro do ponto de vista regulatório, a governança assume papel especialmente relevante, uma vez que a pluralidade de entes públicos envolvidos resulta em incontáveis processos decisórios, elaboração e discussão de mecanismos de controle e responsabilização institucional. A incorporação estruturada de princípios de governança contribui para elevar a eficiência operacional, reduzir riscos regulatórios, socioambientais e reputacionais, além de ampliar a atratividade de investimentos – inclusive aqueles vinculados a financiamentos sustentáveis.

Considerando tais aspectos, este artigo examina como a integração de práticas e métricas ESG, sustentada por uma governança sólida e orientada a resultados, pode fortalecer o desempenho e a sustentabilidade do sistema portuário brasileiro.

Adicionalmente, discute-se como o alinhamento do marco regulatório nacional aos padrões internacionais de governança representa oportunidade estratégica para modernizar o setor, gerar valor público e consolidar a confiança da sociedade em suas operações.

1. ESG E SUA RELEVÂNCIA NO AMBIENTE DE NEGÓCIOS PORTUÁRIOS

O sistema portuário brasileiro configura-se como um pilar estratégico da economia nacional, ao atuar como principal elo de conexão com o comércio mundial. Sua relevância abrange impactos diretos sobre o Produto Interno Bruto (PIB), a arrecadação fiscal, a geração de empregos e a eficiência das cadeias logísticas.

Diante desse cenário, em um ambiente complexo, com cerca de 200 portos e mais de 20 entes atuando direta e indiretamente, a agenda ESG emerge como imperativo estratégico. Investidores, órgãos reguladores, usuários e a sociedade civil demandam níveis crescentes de responsabilidade socioambiental e de integridade institucional por parte dos portos e demais agentes do setor. Assim, a adoção de práticas ESG está diretamente vinculada à capacidade do

sistema portuário de fortalecer sua governança, elevar sua competitividade e assegurar padrões de operação compatíveis com exigências internacionais.

Necessário que contextualizemos aqui o papel do ESG especialmente sob a ótica da governança, sob todas suas vertentes para qualquer sistema, empresa ou organização pública ou privada. Importante pensarmos um modelo regulatório atual que identifique oportunidades de alinhamento com boas práticas internacionais, com vistas ao fortalecimento da eficiência, da transparência e da competitividade do setor.

O sistema portuário brasileiro é um complexo arranjo de infraestruturas e regulações, baseado principalmente na Lei n. 12.815/2013 (Marco Regulatório Portuário). Seu funcionamento é majoritariamente orientado por um modelo em que o poder público é o dono da infraestrutura básica, mas a operação é majoritariamente realizada pela iniciativa privada.

Por esta Lei, temos dois grandes tipos de instalações portuárias, e formas distintas de exploração para cada uma:

- a) Portos Organizados – bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária; A concessão de bem público destinado à exploração do porto organizado será realizada mediante a celebração de contrato, sempre precedida de licitação, em conformidade com o disposto na Lei e no seu regulamento. Modelo de exploração: arrendamento.
- b) Instalações Portuárias de Uso Privado (TUPs) – São as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado. Serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público.

2. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA

2.1 O Alinhamento Internacional com as Diretrizes da OCDE

As recomendações da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para empresas estatais e infraestrutura funcionam como referência internacional para aprimorar governança e eficiência no setor públi-

co e regulado. Entre seus pilares fundamentais destacam-se: clareza de mandato institucional; conselhos independentes e profissionalizados; gestão orientada por indicadores objetivos; transparência ativa e ampla divulgação de informações; separação entre função reguladora e função proprietária.

A relevância das recomendações da OCDE para o sistema portuário brasileiro é altíssima porque elas oferecem um roteiro internacionalmente validado para corrigir ineficiências históricas, melhorar a competitividade e atrair investimentos para o setor. Tais recomendações visam justamente aprimorar a gestão dessas estruturas, tornando os portos mais eficientes, transparentes e competitivos.

3. O IBGC E OS PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA PARA O BRASIL

Trazemos como outro importante direcionador para uma boa governança, os ensinamentos do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que é o principal difusor das melhores práticas de governança corporativa no país.

Seu objetivo é gerar e disseminar conhecimento, influenciando empresas, organizações e agentes públicos e privados a adotarem uma cultura de integridade, transparência e responsabilidade, contribuindo para o desempenho sustentável das organizações e, conseqüentemente, para uma sociedade melhor.

O IBGC define governança como o sistema pelo qual organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, com o objetivo de gerar valor sustentável por meio do equilíbrio entre interesses e da boa condução das decisões institucionais. A governança envolve princípios, práticas, estruturas e o relacionamento entre os diversos stakeholders – entre eles gestores públicos, operadores privados, conselhos administrativos, trabalhadores, fornecedores, usuários e a sociedade.

Sobre a Governança Pública, o IBGC tem uma visão abrangente, defendendo que a aplicação dos princípios da boa governança é indispensável para a eficácia do Estado e para a criação de valor social. A Governança Pública não é apenas uma adaptação da Governança Corporativa, mas sim um modelo fundamental para garantir que o setor público atenda ao seu mandato com integridade, responsabilidade e foco no cidadão.

Já no contexto portuário, ainda em amadurecimento como um sistema em desenvolvimento e com legislação recente, vemos que a governança é o primeiro passo. É preciso estruturar modelos de gestão, uniformizar formas de

atuação e simplificar os processos decisórios. Sua aplicação abrange a formatação de contratos de arrendamento e licitações, a segurança operacional, a relação com trabalhadores e comunidades, a gestão de riscos e a consolidação de mecanismos de gestão, revisão de estruturas organizacionais, competências administrativas e de previsibilidade regulatória.

4. PRINCÍPIOS DO IBGC APLICADOS AO SETOR PORTUÁRIO

Transparência: exige divulgação clara, tempestiva e acessível de dados operacionais, financeiros e de métricas ESG, como por exemplo: dados de resultados financeiros, índices de emissões de CO₂, de segurança, de gestão de resíduos e indicadores sociais.

Equidade: implica o tratamento isonômico entre operadores, trabalhadores, usuários e comunidades, garantindo acesso imparcial à infraestrutura e às oportunidades econômicas.

Prestação de contas (accountability): demanda que autoridades portuárias e operadores assumam responsabilidade por seus atos e omissões, especialmente no cumprimento de metas de desempenho.

Responsabilidade corporativa: estabelece que decisões institucionais considerem impactos ambientais, sociais e econômicos de curto, médio e longo prazos, promovendo desenvolvimento sustentável do entorno portuário.

5. MARCO REGULATÓRIO PORTUÁRIO

5.1 O modelo institucional vigente (Lei n. 12.815/2013)

A Lei n. 12.815/2013 constitui o marco regulatório do setor portuário brasileiro e estrutura um modelo baseado na titularidade da infraestrutura pela União, na administração por Autoridades Portuárias e na operação por agentes privados, por meio de terminais arrendados em portos públicos (arrendamentos) e terminais de uso privado autorizados (TUPs).

O Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), tem por principais atribuições ser responsável pela política nacional do setor, seu planejamento, o processo de outorgas, a supervisão e definição de diretrizes para o setor aquaviário. Já as autoridades portuárias (Companhia Docas) atuam no nível tático e operacional da infraestrutura, dentro dos limites da Área do Porto Organi-

zado. Seu papel corresponde ao de administradora do porto, zelando pela eficiência e segurança local.

Já a ANTAQ, conforme determinado na Lei 12.815/2013, mantém papel institucional dentro da organização do setor aquaviário e portuário brasileiro. A Agência atua como reguladora, fiscalizadora e garantidora da competição, assegurando que o sistema funcione com eficiência e transparência.

Embora o marco legal tenha promovido avanços na atração de capital privado e na separação entre infraestrutura pública e operação privada, o sistema enfrenta desafios, tais como: processos decisórios complexos; heterogeneidade na atuação entre portos; riscos de politização administrativa; ausência de uma estratégia nacional padronizada; falta de indicadores públicos e comparáveis sobre governança e ESG.

Vivemos entre os anos de 1993 a 2012 um período de descentralização decisória. Após 2013, com o advento da Lei 12.815, houve um movimento de maior centralização da estrutura administrativa. Houve um esvaziamento da competência das autoridades portuárias e maior poder decisório no governo central. Estas mudanças na estrutura da administração portuária não vieram acompanhadas de definição clara de competências e isto se reflete em uma percepção de baixa governança, por parte dos atores privados nos portos, afetando a confiabilidade e a celeridade de todos os processos que envolvem a gestão portuária.

A falta de governança, a forma como o Sistema é dirigido, é um dos grandes fatores de conflito, morosidade de decisões e instabilidade no sistema como um todo, dificultando o crescimento, investimentos e a realização dos interesses públicos.

6. O PROJETO DE LEI N. 733/2025 E A INSERÇÃO DO ESG

Neste contexto, diante de muitas críticas e instabilidade no setor portuário, que se formou uma comissão de juristas nomeada pela Câmara dos Deputados, com o objetivo de revisar o marco legal portuário. Do trabalho desta comissão, resultou o Projeto de Lei n. 733/2025, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, que busca consolidar normas dispersas e modernizar o marco legal, alterando mais uma vez as competências dos entes envolvidos no Sistema portuário.

Entre seus principais avanços previstos, até o momento, conforme o texto em discussão na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destacam-se: reestruturação das competências institucionais; aperfeiçoamento dos processos de outorga; fortalecimento da governança das Autoridades Portuárias; possibilidade de incorporação de critérios ESG em editais, contratos e arrendamentos.

Espera-se que conceitos e princípios de governança preconizados pela OCDE e pelo IBGC sejam observados na legislação que resultará deste importante trabalho de revisão da lei dos portos e ajudem a tornar o modelo de gestão do sistema portuário mais dinâmico, estável e seguro.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação estruturada da agenda ESG no sistema portuário brasileiro é crucial para o avanço do setor. Não é apenas uma resposta às demandas regulatórias, mas sim, configura-se como uma estratégia central de sustentabilidade das atividades competitivas do Brasil. Para que essa transformação se consolide, é essencial avançar na qualidade da governança.

Estabelecer modelos de gestão com transparência, equidade, *accountability* e responsabilidade socioambiental, criarão uma base institucional mais robusta, reduzirão incertezas, ampliarão a previsibilidade regulatória e aumentarão a confiabilidade do ambiente portuário; funcionarão como sustentação do desenvolvimento dos portos, que possuem tão relevante impacto na sociedade, economia e meio ambiente.

REFERÊNCIA LEGISLATIVA

BRASIL. Lei n. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jun. 2013.