

TERMINAIS DE USO PRIVADO E ARRENDATÁRIOS DE PORTOS PÚBLICOS ORGANIZADOS

RELAÇÕES E DIFERENÇAS DO PONTO DE VISTA REGULATÓRIO EM FACE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

JAMES WINTER

Advogado, sócio-fundador do escritório Macedo & Winter Advogados Associados, mestre em direito dos negócios (FGV/SP), especializado em direito processual civil (IBEJ/PR), direito ambiental (CESUSC/SC), direito marítimo e portuário (UNIVALI/SC). É membro e fundador da Comissão Estadual de Direito Marítimo e Portuário da OAB/SC, vice-presidente da Comissão Especial de Direito Marítimo e Portuário do Conselho Federal da OAB/Nacional (2021/2024 e 2025/2028), consultor jurídico do Fórum Brasil Expor, membro da Academia Brasileira de Direito Marítimo e Portuário (ABDMP), árbitro da Câmara de Direito Marítimo, Portuário e de Comércio Exterior do Rio de Janeiro e membro da Comissão de Juristas para a Revisão Legal da Exploração de Portos e Instalações Portuárias (CEPORTOS).

1 INTRODUÇÃO

Há muito se discutem as relações e as diferenças entre os regimes de exploração da atividade portuária no Brasil, tendo em vista sua eficiência e segurança jurídica. Analisaremos adiante o tema na perspectiva dos terminais de uso privado (TUPs) e dos arrendatários de portos públicos organizados após a entrada em vigor da Lei n. 12.815/2013 e do Decreto n. 8.033/2013.

Na prática, nas duas formas de exploração, estão presentes empresas privadas, que, no entanto, exploram as atividades em regimes jurídicos diferentes, o que, por si só, enseja assimetrias. De um lado, os terminais de uso privado, localizados fora da poligonal do porto organizado, exploram a atividade com recursos próprios, em imóveis (terrenos/áreas) e ativos (máquinas/equipamentos) privados, sob sua conta e risco, mediante a formalização de um contrato de adesão e outorga de autorização; de outro lado, os arrendatá-

rios exploram a atividade dentro da poligonal do porto organizado, utilizando-se de um bem público e, às vezes, de outros ativos sob regras fixadas e vinculadas a um edital de licitação, instrumentalizado por um contrato de arrendamento. Como se vê, um elemento norteador da diferenciação desses dois regimes de exploração é a localização do terminal portuário, dentro ou fora da poligonal do porto organizado.

Os arrendamentos portuários no Brasil surgem com as suas diretrizes contidas no Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), no Plano Mestre e no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) de cada porto organizado, daí a relevância da atualização constante desse conjunto normativo.

É, afinal, por meio desses instrumentos que o Ministério dos Portos e Aeroportos (MPOR), ou seja, o poder concedente, tem condições de avaliar e aplicar as melhores práticas e políticas públicas de conveniência e escolha do uso e da destinação das áreas para a exploração e o desenvolvimento do setor.

Não obstante, previamente, é necessário realizar o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), que possibilitará analisar as prioridades e determinar a viabilidade das áreas a serem licitadas.

Esse estudo, porém, além de ser caro e complexo, nem sempre acompanha a urgência, a necessidade e a celeridade do mercado, fato que levou o próprio MPOR a autorizar a delegação de sua competência e de sua realização às autoridades portuárias e até mesmo a terceiros interessados que se dispusessem a contratar e a custear sua elaboração, fazendo, em seguida, a doação oficial do documento.

Após a apresentação e a validação do EVTEA, são convocadas audiências públicas e é feita a análise do Tribunal de Contas da União (TCU). Somente após essas validações é que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) pode fazer a publicação do edital de licitação.

Conforme os artigos 4º e 6º da Lei n. 12.815/2013, a concessão e os arrendamentos de bem público destinados à exploração da atividade portuária serão realizados sempre mediante celebração de contrato, precedido de licitação, cujos critérios de julgamento devem considerar a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação das cargas. À ANTAQ compete elaborar os editais e realizar os procedimentos licitatórios.

Os terminais de uso privado, por sua vez, têm origem no interesse do empreendedor ou do investidor em movimentar determinado tipo de carga. Nesse caso, após consulta de viabilidade e obtenção de certidão emitida pela

Secretaria do Patrimônio da União (SPU) em que seja declarada a possibilidade de uso e fruição da área, o pleito é dirigido à ANTAQ, acompanhado da apresentação de outros documentos, licenças, certidões e, inclusive, consultas ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e à Receita Federal do Brasil (RFB). Depois de criteriosa análise empreendida pela agência é que serão feitos o anúncio público e a verificação da viabilidade locacional e operacional. Nessa etapa, caso haja solicitações concomitantes no mesmo local, é realizado processo de seleção público.

Ultrapassadas todas essas fases, caberá à ANTAQ formalizar o contrato de adesão, assinado com o poder concedente, atualmente o MPOR, cujo instrumento jurídico permitirá o início das obras e, ao final, a emissão do Termo de Liberação de Operação (TLO).

De acordo com a regulação atual, o autorizado tem até cinco anos para dar início à operação, prazo que pode ser prorrogado mediante justificativa, o que não é incomum, dados os entraves burocráticos e as frequentes dificuldades ligadas a construções e ajustes técnicos na infraestrutura, a condições climáticas e mesmo ao licenciamento ambiental. O art. 8º da Lei 12.815/2013 e os artigos 26 e 27 do Decreto n. 8.033/2013, bem como a Resolução n. 71/2022 da ANTAQ, regulam esse procedimento.

Assim, em síntese, temos expostas algumas diferenças formais e práticas na concepção dos modelos de terminais que poderão ser explorados pela iniciativa privada, objeto da reflexão ora proposta. Neste momento, não trataremos das concessões de portos organizados à iniciativa privada, a exemplo da privatização da Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), que se transformou na VPORTS, em Vitória/ES, nem mesmo adentraremos a seara dos operadores portuários. Nosso objetivo é discutir as questões ligadas à exploração da atividade portuária por arrendatários e terminais de uso privado.

2. DAS ASSIMETRIAS ENTRE OS DOIS MODELOS JURÍDICOS DE EXPLORAÇÃO

Como já exposto, os regimes jurídicos para a exploração da atividade portuária, em especial os aplicados aos terminais de uso privado e aos arrendatários, já são, por si sós, diferentes na sua concepção. No primeiro, o privado investe – por sua conta e risco – em um ativo que é de sua propriedade; no segundo, o privado – sob as regras específicas de um edital – investe e administra

um bem público. Logo os deveres, as obrigações e as responsabilidades de cada um são e devem ser diferentes. Sem a intenção de esgotar o tema, examinaremos adiante algumas situações que dão ensejo a importantes assimetrias entre os dois diferentes regimes de exploração.

Na exploração da atividade por contrato de arrendamento, o arrendatário terá de contratar a mão de obra do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) e a vigência do prazo contratual será de até 35 anos, prorrogável no máximo até 70 anos, incluindo o prazo de vigência original e todas as prorrogações.¹ Além disso, ao final do contrato, os bens vinculados à concessão ou ao arrendamento reverterão à União, por força do parágrafo 2º do art. 5º da Lei n. 12.815/2013² e da regulamentação do art. 29 da Resolução n. 43/2021 da ANTAQ.³ O arrendatário deve manter a exploração da atividade vinculado aos ditames do edital de licitação (respeitando preços, tarifas, perfil de cargas etc.) e suas regras, estando subordinado à fiscalização da autoridade portuária, do poder concedente (MPOR) e da ANTAQ.

Na exploração da atividade portuária por contrato de adesão, por sua vez, o autorizatário não tem a obrigação de contratar a mão de obra do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), visto que, estando fora da área do poligonal, a contratação é livre e desvinculada. O prazo contratual para a exploração da atividade também é diferente: ele terá um período inicial de 25 anos, prorrogável por períodos sucessivos⁴ e, ao final do contrato, não existe a reversibilidade de bens à União, uma vez que os bens são privados e de propriedade ou direito do autorizatário. A distinção principal desse modelo, porém, é que a exploração da atividade se dá por conta e risco do autorizatário, com liberda-

-
1. Cf. BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 8.033, de 27 de junho de 2013. Regulamenta o disposto na Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuária, art. 19, inciso II.
 2. Cf. BRASIL. Presidência da República. 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; altera as Leis n. 5.025, de 10 de junho de 1966, n. 10.233, de 5 de junho de 2001, n. 10.683, de 28 de maio de 2003, n. 9.719, de 27 de novembro de 1998, e n. 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e n. 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis n. 11.314, de 3 de julho de 2006, e n. 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências.
 3. BRASIL. Ministério de Portos e Aeroportos. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Resolução n. 43, de 31 de março de 2021 (alterada pela Resolução n. 64, de 15 de dezembro de 2021). Disponível em: <https://juris.antaq.gov.br/index.php/2021/04/05/43-2021/> Acesso em: 3 dez. 2025.
 4. Cf. *Opus cit.*, art. 2º.

de de preços e de gestão da operação portuária. A atividade, nesse caso, está sob a fiscalização apenas da ANTAQ.

Então, o que se observou após a edição da Lei n. 12.815/2013 foi a ascensão e o desenvolvimento dos terminais de uso privado no Brasil, enquanto os portos públicos tiveram enormes dificuldades para gerir os seus ativos e ganhar a confiança dos interessados em explorar as atividades portuárias por meio de contratos de arrendamento.

O TCU, em 2019, no Relatório de Auditoria n. 022.534/2019-9, registrou o seguinte:

Embora TUPs e portos públicos tenham interesses econômicos semelhantes, a equipe de auditoria observou alto nível de ociosidade dos portos públicos brasileiros, na ordem de 56%, evidenciando os efeitos negativos das diferentes exigências para autorizações e arrendamentos estabelecidas pela Lei n. 12.815/2013.⁵

Em recente estudo, elaborado, neste ano de 2025, pela Frente Parlamentar de Portos e Aeroportos (FPPA), com apoio de seu braço técnico, o Instituto Brasileiro de Infraestrutura (IBI), demonstrou-se que “o setor portuário é responsável por 96% do Comércio Exterior Brasileiro e 26% do Produto Interno Bruto (PIB)”.⁶

É indiscutível a relevância do setor portuário para o desenvolvimento do Brasil e para a participação do país no mercado internacional com produtos competitivos. E mais: todas essas cargas passam por terminais privados e terminais arrendados.

Já no Relatório Semestral (jan.-jun./ 2025), elaborado, com base em dados oficiais da ANTAQ, pela Associação dos Terminais Privados (ATP),⁷ destacou-se que

-
5. BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de Auditoria n. 022.534/2019-9. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/noticia/022.534%252F2019-9/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/1> Acesso em: 3 dez. 2025.
 6. Cf. DADOS do setor. FPPA (Frente Parlamentar de Portos e Aeroportos) / IBI (Instituto Brasileiro de Infraestrutura), 2025. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://portoseaeroportosfppa.com.br/wp-content/uploads/2025/03/Dados-do-setor-2025-FPPAIBI-1.pdf&ved=2ahUKEwj8osDO-42RAXXdqpUCHcPHDmAQFnoECBMQAg&usg=AOvVaw1CFVh2xAbVKTDuWDz6Vini>. Acesso em: 25 nov. 2025.
 7. Cf. RELATÓRIO estatístico – 1º semestre de 2025. Associação de Terminais Portuários Privados (ATP), 2025. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.portosprivados.org.br/files/Relatorio-Estatistico-2025-ATP.pdf&ve>

o sistema portuário brasileiro movimentou 653,7 milhões de toneladas no primeiro semestre de 2025, registrando alta de 1% em relação ao mesmo período do ano anterior. Os terminais de uso privado responderam por 422,3 milhões de toneladas (crescimento de 1,9%), o que lhes garantiu participação de 64,6% no total. Já os portos públicos movimentaram 231,5 milhões de toneladas, apresentando ligeira queda de 0,53%.

Vislumbra-se que o sucesso do modelo dos terminais de uso privado não deve, em nenhuma hipótese, ser tolhido ou reprimido com medidas que, de qualquer forma, venham a dificultar essa liberdade de contratação, exploração, investimentos e gestão dos seus ativos; pelo contrário, cabe às autoridades do setor e ao Congresso Nacional encontrar mecanismos legais, a exemplo do que ora se vem fazendo com a tramitação do PL n. 733/2025, para melhorar o ambiente de negócios, operacional e de gestão dos portos públicos.

Consequentemente, devem ser aplicados remédios jurídicos para, de modo responsável, adequar os contratos de arrendamento e outros a modelos eficazes de gestão, facilitando a exploração dos arrendamentos pela iniciativa privada, com segurança jurídica, previsibilidade, flexibilização e agilidade nas respostas aos pedidos de investimentos no uso e na exploração das atividades portuárias em ativos públicos.

3 AÇÕES NECESSÁRIAS PARA EQUALIZAR OS EFEITOS DAS CONCORRÊNCIAS DOS DIFERENTES REGIMES JURÍDICOS DE EXPLORAÇÃO

É fato que, após a edição da Lei n. 12.815/2013, ocorreu forte centralização em Brasília das competências e poderes de gestão dos portos públicos, o que piorou significativamente o desenvolvimento do setor portuário. A morosidade do processo e as dificuldades de interface entre as autoridades portuárias de cada porto organizado e o poder concedente, concentrado no ministério, resultaram em entraves burocráticos que reduziram a eficiência operacional e afastaram investimentos essenciais para a modernização da infraestrutura portuária.

Com a centralização do poder e das competências em Brasília, trazida pela Lei n. 12.815/2013, em meados do ano de 2018 já era consenso que o modelo

landlord no Brasil não estava funcionando, visto que, ao contrário de outros países desenvolvidos, que usam há séculos o mesmo modelo, aqui as autoridades portuárias não tinham – e até hoje não têm – a plena gestão dos ativos, atuando sem autonomia e sem as competências necessárias para definir o uso e a destinação das áreas portuárias, estando sempre dependentes do poder concedente, hoje o MPOR, que, mesmo em face da qualidade e da competência de sua área técnica, naturalmente, não consegue atender, a tempo e a hora, os pleitos de todas as autoridades portuárias existentes no país.

Nesse cenário, a edição da Portaria n. 574/2018⁸ foi um importante marco para resgatar a governança e auferir melhores resultados na gestão dos ativos públicos. Representou, a bem dizer, um gesto indireto de descentralização de um modelo que, pela falta de dinamismo e de atenção às prioridades e aos projetos de cada porto público no Brasil, não estava funcionando.

Para tanto, em razão da portaria, essas autoridades portuárias deveriam criar uma empresa pública própria para a gestão do porto organizado, ter um plano de desenvolvimento e do porto organizado (PDZ) atualizado, possuir o alfandegamento, o *International Ship and Port Facility Security Code* (ISPS/Code), estar com a Licença Ambiental de Operação regular, ter aderido ao Plano de Contas Regulatório da ANTAQ, estar em dia com as obrigações do Convênio de Delegação com a União, possuir estrutura física, organizacional e com quadro de funcionários apropriado, dispor de sistema informatizado de controle e gestão de contratos de arrendamento e estar de acordo com o Manual de Fiscalização Conjunta da ANTAQ.

Assim, entendemos que a Portaria n. 574/2018 foi um divisor de águas no setor, uma primeira tentativa de reequilibrar algumas assimetrias, permitindo àquelas autoridades portuárias que tivessem atingido certo nível de governança, bons resultados e pontuação no criado Índice de Gestão da Autoridade Portuária (IGAP) ter a delegação de competência, elaborar os seus próprios editais e realizar procedimentos licitatórios das áreas descritas no PDZ para arrenda-

8. Cf. BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA). Portaria n. 574, de 27 de dezembro de 2018. Disciplina a descentralização de competências relacionadas à exploração indireta das instalações portuárias dos portos organizados às respectivas administrações portuárias, e cria o Índice de Gestão da Autoridade Portuária – IGAP. DOU 27/12/2018. Disponível em: <https://www.abtra.org.br/portarias/portaria-574-2018-mtpa/> Acesso em: 3 dez 2025.

mentos, bem como formalizar, gerir e fiscalizar esses contratos firmados com as empresas privadas que quisessem explorar a atividade portuária nos respectivos portos públicos. Enfim, obteve-se a autonomia equiparada ao verdadeiro modelo *landlord*.

Vale lembrar que, com essa oportunidade de descentralização e regaste da autonomia das autoridades portuárias, importantes portos conseguiram alcançar essas competências, a exemplo dos de Paranaguá/PR, Santos/SP, Rio Grande/RS, Suape/PE e São Francisco do Sul/SC, portos que até hoje têm diferenciais de administração e desenvolvimento, mas que, caso as autoridades portuárias tivessem ainda mais autonomia nos dias atuais, com certeza, aufeririam índices e resultados melhores, no mesmo nível dos atingidos por portos internacionais.

Demonstrada a importância do alcance da autonomia de gestão pelas autoridades portuárias que cumprem os requisitos da Portaria n. 574/2018, são pontos de atenção também a simplificação do processo do EVTEA, a necessidade de flexibilização da contratação da mão de obra por parte dos arrendatários, a possibilidade de renovação antecipada de contratos de arrendamento, inclusive com cláusulas que permitam flexibilização para alternância ou até mesmo mudança do perfil de carga, a utilização de contratos de uso temporário, a dispensa de licitação para uso de áreas não operacionais ou até mesmo de áreas operacionais onde só exista um interessado e a possibilidade de não reversão total de bens à União (ativos) ao final do período contratual.

A simplificação e a diminuição de fases dos processos dos EVTEA e dos arrendamentos portuários também seriam uma boa opção para trazer ao modelo mais dinamismo e eficiência, visto que as dificuldades, os custos e a morosidade impostos trazem notórios prejuízos aos interesses públicos e, em muitos casos, as autoridades portuárias deixam de conseguir explorar determinadas áreas ou de realizar movimentação temporária de alguns tipos de carga em razão desses motivos.

A obrigatoriedade da reversibilidade dos ativos em contratos de arrendamento portuário acaba por não ter uma função prática adequada, pois se baseia em uma lógica normativa ultrapassada, que não acompanha a dinâmica atual do setor e acaba por engessar a modernização da infraestrutura portuária. Aliás, já de início, contraria as melhores práticas dos portos estrangeiros e, ainda, cria um problema de renovação e aproveitamento desses ativos, que, na maioria das

vezes, se tornam obsoletos, caros e de difícil manutenção ou venda, não servindo mais para a atividade portuária.

O parágrafo único do art. 8º do Decreto n. 8.033/2013⁹ traz a possibilidade de o edital de licitação estabelecer a obrigação do vencedor de indenizar o antigo titular pela parcela não amortizada dos investimentos realizados em bens afetos ao arrendamento. Esse, porém, não nos parece ser o remédio apropriado, como se depreende das razões acima expostas.

Outro ponto que merece especial atenção é o maior cuidado com a qualificação técnica e a total desvinculação política dos indicados a ocupar os cargos de Presidência e/ou de Diretorias nas empresas públicas que administram os portos públicos. A Lei n. 13.303/2016,¹⁰ que “dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, traz, em seu art. 17, as regras de indicações aos cargos de Conselho de Administração, Diretorias e Presidência.

O inciso II do parágrafo 2º do art. 17 da Lei n. 13.303/2016 veda a indicação para a Diretoria e o Conselho de Administração de pessoa que tenha atuado, “nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”.¹¹ Entende-se, no entanto, que essa redação deveria ser ainda mais restritiva, uma vez que o que se percebe Brasil afora é que apenas “simpatizantes” de partidos políticos, sem nenhuma qualificação ou experiência no setor portuário, vêm sendo nomeados para gerir esses importantes ativos públicos em detrimento de profissionais realmente capacitados do setor e desvinculados da atuação política nacional ou regional.

9. “Parágrafo único. O edital de licitação poderá impor ao vencedor a obrigação de indenizar o antigo titular pela parcela não amortizada dos investimentos realizados em bens afetos ao arrendamento ou à concessão, desde que tenham sido aprovados pelo poder concedente”. *In*: BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 8.033, de 27 de junho de 2013. Regulamenta o disposto na Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8033.htm Acesso em: 3 dez. 2025.

10. Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm Acesso em: 3 dez. 2025.

11. BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, *cit*.

Não podemos deixar de citar os remédios legais trazidos pelo PL n. 733/2025,¹² que traz uma inovadora composição do Sistema Portuário Brasileiro, inclui princípios legais, define diretrizes, organiza as competências do sistema portuário e aquaviário, busca dar mais autonomia às autoridades portuárias, facilita o licenciamento ambiental nos portos organizados, concede mais competências à ANTAQ – inclusive resgatando o que já ocorria no passado, para que a agência possa ser a concedente dos contratos de adesão nos pedidos de outorga de terminais de uso privado –, confere ao Conselho da Autoridade Portuária (CAP) funções importantes, como a manifestação nos casos de alteração de polígono do porto e de sabatina nas indicações de cargos, e, além disso, dá ao poder concedente maior dinamismo e espaço para formular políticas públicas, com critérios adequados de descentralização. Além disso, reorganiza a mão de obra portuária sem ferir a nenhum direito já adquirido dos trabalhadores portuários.

À ANTAQ, de acordo com o texto do projeto de lei, seria atribuída competência para outorgar as autorizações dos TUPs, então denominados simplesmente “portos privados”, bem como de instalações portuárias de pequeno porte e de estação de transbordo de mercadorias que esteja fora de polígonos de portos públicos.¹³ A agência ficaria incumbida também da regulação dos terminais retroalfandegados, sem prejuízo das competências da Receita Federal do Brasil (RFB), e dos terminais de contêineres vazios,¹⁴ e ainda criaria uma sistemática para apurar condutas abusivas ou anticoncorrenciais.¹⁵

No que se refere às autoridades portuárias, o projeto traz adaptações à infraestrutura portuária para enfrentar os impactos das mudanças climáticas, para desenvolver, implementar e operar o Sistema Comunitário Portuário (*Port Community System – PCS*), para desenvolver, implementar e operar o Sistema de Gerenciamento e Informação de Tráfego de Embarcações (*Vessel Traffic Management Information System – VTMIS*) ou sistemas similares, para celebrar os contratos de transição, de uso temporário e de passagem, observada a regu-

12. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 733, de 2025. Dispõe sobre o Sistema Portuário Brasileiro, regula a exploração dos portos, as atividades de operação portuária, o trabalho portuário e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2485830> Acesso em: 3 dez 2025.

13. *Ibidem*, art. 8º.

14. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 733, de 2025, *cit.*, art. 9º.

15. *Ibidem*, art. 11.

lamentação da ANTAQ, e para adequar a estrutura portuária a combustíveis sustentáveis, entre outros itens.¹⁶

O PL n. 733/2025 também introduz flexibilização que permite às autoridades portuárias explorar, direta ou indiretamente, áreas não afetas às operações portuárias, observado o disposto no respectivo PDZ do porto e em conformidade com a regulamentação da ANTAQ.¹⁷ Determina, ao mesmo tempo, que o PDZ do porto contenha, obrigatoriamente, áreas destinadas à operação de uso geral, em cais de uso público, disponibilizados para operadores portuários pré-qualificados.¹⁸

O texto prevê ainda que as autoridades portuárias possam

realizar contratações, conforme seu regulamento interno de licitações e contratos, observado o disposto na Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, por intermédio de (I) credenciamento, inclusive com a utilização de *e-marketplaces* e (II) diálogo competitivo avançado: para obras ou serviços de infraestrutura e/ou dragagem, a partir de uma estimativa de preço e mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, negociam a tomada da obra ou serviço diretamente com empresas, de forma individual ou em conjunto, buscando a técnica mais econômica e o melhor escopo do serviço.¹⁹

Como meio de permitir agilidade nas respostas das propostas de uso das áreas portuárias nos portos públicos, ressaltamos as hipóteses de contratação direta, devidamente contempladas no art. 56 do PL n. 733/2025, que dará, de fato, mais autonomia e poder de gestão a essas autoridades, nos moldes observados mundo afora, nos demais portos internacionais, que também utilizam o modelo *landlord*.

O Conselho de Autoridade Portuária (CAP) ganha protagonismo no projeto, que lhe atribui a responsabilidade de apresentar a proposta de revisão da poligonal do porto e do PDZ, sob pena de nulidade.²⁰ O texto também reorganiza a composição do CAP e as suas competências, como ser ouvido sobre

16. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 733, de 2025, *cit.*, art. 13.

17. *Ibidem*, art. 15.

18. *Ibidem*, art. 17.

19. *Ibidem*, art. 18.

20. *Ibidem*, art. 16.

(a) governança da autoridade portuária, (b) revisão da poligonal do porto e PDZ, (c) cronograma de manutenção e investimentos em infraestrutura de acessos terrestre e aquaviário e (d) planejamento estratégico do porto”. Além disso, passa ao CAP a tarefa de “sabatinar, em sessão pública, os indicados à diretoria da autoridade portuária, emitindo parecer opinativo ao Conselho de Administração quanto à indicação, em até 10 dias após a realização da sessão.²¹

E mais: passa à competência do CAP propor

(a) alterações na poligonal do porto, (b) alterações no PDZ do porto, (c) alterações do Regulamento de Exploração do Porto (REP), (d) ações para promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias, (e) medidas para fomentar a ação industrial e comercial do porto, (f) ações com objetivo de desenvolver mecanismos para atração de mercadorias, (g) medidas que visem estimular a competitividade, a inovação, a sustentabilidade e a integração porto-cidade e (h) outras medidas e ações de interesse do porto”, além de “baixar o seu regimento interno.²²

Ao mesmo tempo, o PL n. 733/2025 desburocratiza a exploração dos portos públicos, quando estabelece que “os arrendatários de terminais portuários não estão sujeitos a pré-qualificação perante a autoridade portuária”,²³ visto que, já tendo passado pelo crivo de um processo licitatório, inexistente razão para deles exigir nova pré-qualificação. O projeto corrige essa falha, que apenas criava obstáculos desnecessários ao processo.

É relevante destacar ainda a vedação aos estados e municípios de legislar sobre regime de exploração portuária, bem como aos Tribunais de Contas dos estados e municípios de exercer o controle externo sobre as licitações e demais procedimentos voltados à exploração portuária em razão da competência constitucional da União para exploração direta ou indireta.²⁴

Merece destaque o licenciamento ambiental único,²⁵ que também reduz a carga burocrática do processo. Caberá à autoridade portuária requerer ao órgão ambiental a emissão do licenciamento ambiental do porto público, dispensando a licença ambiental individualizada para instalação de terminal por-

21. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 733, de 2025, *cit.*, art. 22.

22. *Ibidem*, art. 22.

23. *Ibidem*, art. 43.

24. *Ibidem*, art. 44.

25. *Ibidem*, art. 45.

tuário e de cruzeiros, uma vez que todos já estão dentro da mesma poligonal do porto organizado, sob responsabilidade da autoridade portuária e contemplados no PDZ.

O projeto de lei versa também sobre os contratos de arrendamento, trazendo como essenciais a cláusula para resguardar os “níveis de eficiência operacional e prestação de serviços adequados aos usuários, atrelados a uma movimentação mínima de mercadorias no terminal portuário”, e as relativas à “certificação em relação ao comprometimento com práticas sustentáveis e responsáveis em relação ao meio ambiente, segurança e boas práticas de governança corporativa” e à “utilização de meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem”,²⁶ tudo para buscar simplificar e desburocratizar a gestão das autoridades portuárias e facilitar as relação com os arrendatários.

É notório o prestígio dado pelo texto à ANTAQ, ao lhe permitir estabelecer as premissas para precificação do ativo portuário e fixação do valor do arrendamento, inclusive os critérios para prorrogações contratuais ordinárias ou antecipadas, observados os seguintes tópicos: (I) a simplificação de procedimentos, (II) a previsibilidade, (III) a isonomia, (IV) o sítio padrão e (V) a movimentação mínima de mercadorias, quando couber.²⁷

A prorrogação dos contratos de arrendamento terá prazo determinado de até 35 (trinta e cinco) anos, passível de ser estendido sucessivas vezes até o limite de 70 (setenta) anos, inclusive para os contratos em vigor, considerando a vigência original e todas as prorrogações, uma vez satisfeito o cumprimento das obrigações contratuais.²⁸ Isso gera segurança e previsibilidade às partes, resguardando completamente o interesse público.

Não podemos deixar de citar um dos remédios mais importantes do projeto de lei, qual seja o que determina que, “vencido o prazo contratual de 70 (setenta) anos, a autoridade portuária avaliará, de forma fundamentada, a vantajosidade para o interesse público quanto à permanência do arrendatário” e, no seu parágrafo único, que, “identificada a vantagem prevista no *caput* deste artigo, o processo de nova contratação se dará por chamamento público”.²⁹ Isso implica a continuidade dos serviços, com regras claras e previsíveis.

26. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 733, de 2025, *cit.*, art. 51.

27. *Ibidem*, art. 52.

28. *Ibidem*, art. 53.

29. *Ibidem*, art. 54.

Sobre as flexibilizações nos contratos de arrendamentos, o projeto dispõe que “o arrendatário poderá realizar no terminal portuário investimentos não previstos contratualmente, por sua conta e risco, sem reversibilidade de bens e indenização de qualquer natureza, independentemente de autorização da autoridade portuária”, e, no parágrafo único, que “os investimentos previstos no *caput* deste artigo deverão ser comunicados à autoridade portuária no prazo de 30 (trinta) dias antes da sua implementação”.³⁰ Essa condição permite ao arrendatário competitividade e investimentos para o exercício da exploração da atividade portuária, bem como a modernização e a prestação de melhores serviços.

Os destaques acima citados são essenciais para minimizar as assimetrias do modelo de exploração do arrendamento e dos terminais de uso privado, trazendo alterações e oportunidades que darão azo a melhorias nas relações entre as autoridades portuárias, o poder concedente e os arrendatários, sem prejudicar o modelo de exploração, via autorização, dos atuais e novos terminais de uso privado.

4. CONCLUSÃO

Em mais de vinte anos de atuação junto às relações operacionais, comerciais, concorrenciais, regulatórias, ambientais e jurídicas das atividades portuárias e, recentemente, participando da Comissão de Juristas para a Revisão Legal da Exploração de Portos e Instalações Portuárias (CEPORTOS), acumulei um conjunto de experiências que me permitem chegar a algumas conclusões, a serem aqui compartilhadas em seguida. Por óbvio, as reflexões a seguir não serão verdades absolutas, mas, antes, fruto, por um lado, da vivência nos cais, nos pátios e nos armazéns de portos e terminais que tenho assessorado e pude bem conhecer e, por outro, da bagagem adquirida tanto nos corredores e gabinetes da ANTAQ e do MPOR como nos congressos, simpósios e encontros do setor em todo o Brasil, de norte a sul, de que tenho participado ativamente. Estas conclusões, direta ou indiretamente, refletem na causa ou na solução das assimetrias entre os modelos de exploração de arrendatários e de terminais de uso privado.

Ao analisar o modelo *landlord* de portos de referência mundial – Roterdã, Antuérpia, Houston, Londres, Lisboa, Valência ou Barcelona, entre outros –, percebe-se que, à exceção do porto de Houston, nos EUA, todos operam em am-

30. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 733, de 2025, *cit.*, art. 55.

biente de ampla competição direta entre países próximos. Isso significa que perder oportunidades, investimentos ou negócios nesses portos – entenda-se, movimentação e/ou armazenagem de cargas – pode ocasionar que uma carga estratégica ou essencial para um país seja direcionada a outro país, não a outro porto público ou terminal privado, a exemplo do que ocorre no Brasil. Nesses portos, a autonomia das autoridades portuárias é extremamente necessária para a tomada de decisões responsáveis, rápidas e estratégicas. O Brasil deveria dar essa mesma responsabilidade e autonomia às suas autoridades portuárias que cumprissem os requisitos de Portaria n. 574/2018.

Com isso, a escolha com cautela e rigor na nomeação de cargos para as empresas públicas (autoridades portuárias), em especial dos indicados a compor os cargos de Presidência e/ou Diretorias, devem, sem exceções, respeitar o art. 17 da Lei n. 13.303/2016, afastando a captura de partidos políticos da gestão das autoridades portuárias, as quais deveriam ser geridas por executivos de mercado sem vínculos políticos partidários de qualquer espécie, bem como, nos moldes do art. 22, do PL n. 733/2025, permitir ao CAP ser ouvido sobre a governança e a gestão das autoridades portuárias e sabatar, em sessão pública, os indicados para a diretoria da autoridade portuária, emitindo parecer opinativo ao Conselho de Administração.

Atualizar a legislação portuária no Brasil tornou-se uma necessidade de extrema urgência, e o PL n. 733/2025 pode ser essa grande virada de chave para todo o setor portuário nacional, no caso específico das assimetrias entre os modelos de exploração, a adequação dos contratos de arrendamento e a flexibilização desses instrumentos em prol dos interesses públicos e de cada porto organizado. Nos moldes já expostos da legislação, esse é o caminho mais rápido e eficiente para que o Brasil possa voltar a utilizar melhor suas áreas portuárias públicas e oferecer infraestrutura, acessos e serviços portuários de melhor qualidade e eficiência, o que vai refletir diretamente na competitividade dos produtos brasileiros no exterior, no caso das exportações, e de outro lado, na melhoria e facilidade dos produtos que são importados.

O projeto de lei nos mostra o caminho para reduzir drasticamente a assimetria entre os modelos de exploração das atividades portuárias por terminais de uso privado e por arrendatários. Bons gestores públicos nas administrações das autoridades portuárias, com autonomia, menos burocracia, simplificação de procedimentos, adequação dos editais e licitações para contratos de arrendamentos mais flexíveis, maior dinamismo e rapidez no atendimento e na

relação entre o poder concedente e os arrendatários, esse conjunto de medidas pode levar à necessária transformação do setor.

Não podemos, em nenhuma hipótese, permitir que o modelo de sucesso dos TUPs retroaja ou seja prejudicado, sob pena de arriscarmos a segurança jurídica e o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 733, de 2025. Dispõe sobre o Sistema Portuário Brasileiro, regula a exploração dos portos, as atividades de operação portuária, o trabalho portuário e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2485830> Acesso em: 3 dez 2025.
- BRASIL. Ministério de Portos e Aeroportos. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Resolução n. 43, de 31 de março de 2021 (alterada pela Resolução n. 64, de 15 de dezembro de 2021). Disponível em: <https://juris.antaq.gov.br/index.php/2021/04/05/43-2021/> Acesso em: 3 dez. 2025.
- BRASIL. Ministério de Portos e Aeroportos. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Resolução n. 71, de 30 de março de 2022. Estabelece os procedimentos para autorização de construção e exploração de terminal de uso privado, de estação de transbordo de carga, de instalação portuária pública de pequeno porte e de instalação portuária de turismo. Disponível em: [https://sophia.antaq.gov.br/ Terminal/acervo/detalhe/30493](https://sophia.antaq.gov.br/Terminal/acervo/detalhe/30493). Acesso em: 3 dez. 2025.
- BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA). Portaria n. 574, de 27 de dezembro de 2018. Disciplina a descentralização de competências relacionadas à exploração indireta das instalações portuárias dos portos organizados às respectivas administrações portuárias, e cria o Índice de Gestão da Autoridade Portuária – IGAP. DOU 27/12/2018. Disponível em: <https://www.abtra.org.br/portarias/portaria-574-2018-mtpa/> Acesso em: 3 dez 2025.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 8.033, de 27 de junho de 2013. Regulamenta o disposto na Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8033.htm Acesso em: 3 dez. 2025.
- BRASIL. Presidência da República. 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; altera as Leis n. 5.025, de 10 de junho de 1966, n. 10.233, de 5 de junho de 2001, n. 10.683, de 28 de maio de 2003, n. 9.719, de 27 de novembro de 1998, e n. 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e n. 11.610, de 12 de dezembro de 2007,

e dispositivos das Leis n. 11.314, de 3 de julho de 2006, e n. 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20regula%20a,e%20arrendamento%20de%20bem%20p%C3%BAblico. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de Auditoria n. 022.534/2019-9. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/noticia/022.534%252F2019-9/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/1> Acesso em: 3 dez. 2025.

DADOS do setor. FPPA (Frente Parlamentar de Portos e Aeroportos) / IBI (Instituto Brasileiro de Infraestrutura), 2025. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?esrc=s&q=&rc=t=j&sa=U&url=https://portoseaeroportosfppa.com.br/wp-content/uploads/2025/03/Dados-do-setor-2025-FPPAIBI-1.pdf&ved=2ahUKEwj8osDO-42RAxXdqpUCHcPHDmAQFnoECBMQAg&usg=AOvVaw1CFVh2xAbVK-TDuWDz6Vini>. Acesso em: 25 nov. 2025.

RELATÓRIO estatístico – 1º semestre de 2025. Associação de Terminais Portuários Privados (ATP), 2025. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?esrc=s&q=&rc=t=j&sa=U&url=https://www.portosprivados.org.br/files/Relatorio-Estatistico-2025-ATP.pdf&ved=2ahUKEwj8osDO-42RAxXdqpUCHcPHDmAQFnoECAkQAg&usg=AOvVaw0dsPbVxp4tMf8Fa1rvOoW5> Acesso em: 25 nov. 2025.