

O novo marco regulatório do setor portuário brasileiro: os diferentes instrumentos jurídicos de transferência da atividade portuária à iniciativa privada

Carlos Eduardo Reis Fortes do Rego

RESUMO

O presente trabalho aborda o novo marco regulatório do setor portuário brasileiro trazido pela Lei 12.815/13 e o Decreto 8.033/13. Inicialmente, procura-se situar a importância do setor portuário para a economia brasileira, ao relacionar a eficiência da infraestrutura portuária com o desenvolvimento econômico do país. Posteriormente, realiza-se uma breve retrospectiva histórica do regime jurídico dos portos no Brasil, ao ressaltar a evolução da gestão portuária, do monopólio estatal à paulatina abertura ao setor privado. Em seguida, concentra-se na figura dos terminais de uso privados e as controvérsias geradas pela legislação anterior, ao apontar falhas que incentivaram à aprovação do novo regime jurídico. Por fim, analisam-se os instrumentos jurídicos de abertura do setor portuário à iniciativa privada, quais sejam a concessão, o arrendamento e a autorização de exploração da infraestrutura portuária, ao apontar o regime jurídico de cada uma, ressaltando as diferenças, vantagens e desvantagens.

Palavras-chaves: Regime Jurídico dos Portos. Terminais de Uso Privado. Concessão, Arrendamento e Autorização.

The new regulatory framework for the Brazilian port sector: The different legal instruments of transfer of port activity to the private sector

ABSTRACT

This papers aims to study the new regulatory framework of the Brazilian port sector brought by Law 12.815/13 and Decree 8.033/13. Initially, it situates the importance of the port sector in the Brazilian economy, relate to the efficiency of port infrastructure with the country's economic development. After, it does a brief historical overview of the port's regulation in Brazil, to highlight the evolution of port management, since the state monopoly to the gradual opening to the private sector. Then it focuses on the terminals operated by the private sector and the controversies generated by the previous legislation, pointing out flaws in that encouraged the adoption of the new legal regime. Finally, it analyzes the legal instruments of the opening of the port sector to private enterprise, namely the concession, lease and authorization for operation of port infrastructure by outlining the legal framework of each, emphasizing the differences, advantages and disadvantages.

Keywords: Legal Regime of Ports. Terminals Private Use. Concession, Lease and Authorization.

Carlos Eduardo Reis Fortes do Rego é Mestrando em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com bolsa de estudos do CNPq. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

1 INTRODUÇÃO

No dia 5 de junho de 2013, a Presidente da República sancionou, com vetos, a lei que trata do novo regime jurídico dos portos brasileiros. Fruto de longas e calorosas discussões no Congresso Nacional, a Medida Provisória 595/2012 foi convertida na Lei 12.815. Posteriormente, houve a publicação do Decreto 8.033 de 27 de junho de 2013, a fim de regulamentar a nova Lei dos Portos.

O objetivo central da nova regulação é ampliar, modernizar e aperfeiçoar a infraestrutura e os serviços portuários brasileiros, ao conceder mais espaço à atuação do setor privado na administração e execução de serviços portuários. Para isso, houve a necessidade de reformar o sistema jurídico então vigente, consubstanciado na Lei 8.630/93.

Dentre as novidades legais, sobressaem-se algumas: a possibilidade efetiva de concessão do porto organizado à iniciativa privada, com vistas à administração e exploração de sua infraestrutura por prazo determinado; a autorização de exploração de terminais de uso privados sem a distinção de uso exclusivo ou misto; a redefinição do arranjo institucional do setor portuário, culminando na separação de atribuições entre o Poder Concedente e o órgão regulador da atividade portuária; a ampliação das competências da ANTAQ, que passa a assumir um papel essencialmente de órgão regulador, como realizar licitações e efetivar a fiscalização no setor; a centralização das políticas e decisões referentes aos portos no âmbito do governo federal, mais especificamente na Secretaria dos Portos da Presidência da República e na Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

O presente trabalho enfocará nos diferentes instrumentos jurídicos trazidos pela Lei 12.815 para a delegação das atividades portuárias ao setor privado, sem nos eximir, entretanto, de explicitar alguns institutos e definições trazidos pela novo marco regulatório dos portos brasileiros.

2 A IMPORTÂNCIA DOS PORTOS COMO INDUTORES DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Com o processo de globalização e o incremento das relações comerciais entre os países, os portos adquiriram enorme relevância no cenário de competitividade do comércio internacional. Segundo dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no ano de 2012, 83,55% das exportações brasileiras são realizadas por via marítima¹, já se analisar pelo volume transportado, os portos brasileiros são responsáveis por 96,12% do volume total². Diante disso, é patente a importância assumida pelos portos para o bom desempenho do comércio exterior e, portanto, do desenvolvimento econômico brasileiro.

¹ Sistema AliceWEB – MDICE.

² Idem.

Cláudia Bueno Rocha e Renato Alves Morato explicam:

Existe uma relação de extrema importância e complexidade entre infraestrutura e desenvolvimento econômico, sendo que este último sofre consequência direta do maior ou menor grau de eficiência da ampliação e melhorias das redes de transporte. (...) Ademais, deve-se avaliar a importância dos investimentos em infraestrutura de transportes para o comércio internacional, o qual vem sofrendo significativo crescimento nos últimos anos. (ROCHA; MORATO, 2009)

Infelizmente, apesar da magnitude dos portos para a economia brasileira, a eficiência desses está muito aquém em relação aos seus pares em outros países competidores do Brasil no comércio internacional, conforme demonstram os gráficos e a tabela do anexo I. Infraestrutura obsoleta, morosidade na movimentação das cargas, entraves burocráticos, dificuldades de acesso aos portos, dentre outros são os motivos que levam ao péssimo desempenho do setor portuário nacional. A baixa eficiência dos portos nacionais contribui para o chamado “Custo Brasil”, isto é, o conjunto de fatores desfavoráveis à competitividade das empresas no Brasil, que independem delas próprias (SANTOS; HADDAD, 2007).

A nova legislação veio tentar resolver esses problemas estruturais, a fim de que os portos brasileiros deixem de ser um problema para os empresários e venham a ser indutores do desenvolvimento nacional. A própria Lei 12.815 expõe no seu artigo 3º os objetivos do legislador:

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; e

V - estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias.

3 DO SISTEMA DE CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO GOVERNO FEDERAL À ABERTURA DA GESTÃO PORTUÁRIA À INICIATIVA PRIVADA

Até o programa nacional de desestatização iniciado no governo Collor em 1990, a administração dos portos brasileiros era realizada pela Empresa Brasileira de Portos S.A., a Portobrás, por Companhias Docas subsidiárias e por concessionários estaduais³. A Portobrás era uma empresa pública federal criada pela Lei 6.222/75, vinculada ao Ministério dos Transportes, que, segundo o artigo 3º desta Lei, tinha por finalidade realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, orientação, coordenação, controle e fiscalização sobre tais atividades, concentrando em sua autoridade, na época, a maioria dos portos brasileiros. As Companhias Docas são sociedades de economia mista federais vinculadas ao Ministério dos Transportes.

Com a extinção da Portobrás e a posterior promulgação da Lei 8.630/93, a antiga Lei dos Portos, houve a remodelagem das competências do setor público e do setor privado na administração e operação dos portos nacionais:

O setor privado tornou-se responsável pelo aparelhamento portuário – incluindo os investimentos nos equipamentos necessários para a operação dos terminais e a recuperação e conservação das instalações, e operação das áreas de embarque e desembarque de cargas;

O setor público manteve a responsabilidade pela construção e manutenção da infraestrutura portuária, incluindo projetos de dragagem e de acessos terrestres, projetos de meio ambiente e segurança e projetos de infraestrutura, além da função fiscalizadora e promotora do porto. (MARCHETTI; PASTORI, 2006)

Paralelamente à abertura de algumas atividades ao setor privado, o governo federal promoveu uma descentralização das administrações portuárias, sobretudo após a lei 9.277/96, ao delegar a gestão portuária aos Estados e Municípios. Sander Magalhães Lacerda exemplifica:

Alguns dos principais portos que foram delegados para estados e municípios, após 1996, são: Rio Grande e Porto Alegre, para o governo do estado do Rio Grande do Sul; Itajaí, para o município de Itajaí (SC); Paranaguá, para o governo do estado do Paraná; Cabedelo, para o governo do estado da Paraíba; Itaqui, para o governo do estado do Maranhão; Manaus, para o governo do estado do Amazonas; e Porto Velho, para o governo do estado de Rondônia. Outros importantes portos

³ A delegação portuária é regulada pela Lei nº 9.277, de 10.05.1996, e pelos decretos nº 2.184, de 24.03.1997 e nº 2.247, de 06.06.1997. Antes da Constituição de 1988, os portos sob responsabilidade da União eram transferidos para estados e municípios por meio de “concessão”. A partir de 1996, a transferência da exploração de portos para estados e municípios passou a acontecer por meio de “delegação” (LACERDA, 2005).

foram mantidos sob o controle da União, incluindo os grandes portos da região Sudeste – Santos, Sepetiba, Rio de Janeiro e Vitória –, além dos portos da Bahia – Salvador, Aratu e Ilhéus – e dos portos do Pará e do porto de Fortaleza. (LACERDA, 2005)

Dessarte, nota-se que o sistema do porto organizado brasileiro consolidou-se da seguinte forma: a administração e a exploração dos portos organizados brasileiros pertencem ao Poder Público, seja no âmbito da União ou delegadas aos Estados e Municípios; e as operações portuárias, isto é, as atividades de movimentação de passageiros ou de cargas e armazenagem de mercadorias, e porções da área e da infraestrutura portuárias foram cedidas aos particulares. Ademais, não se pode olvidar dos terminais de uso privados, que se encontram fora dos limites do porto organizado e será abordado em seguida.

Tal modelagem permitiu uma maior eficiência dos portos brasileiros, porquanto houve pesados investimentos por parte das entidades privadas responsáveis pelas operações portuárias e por determinadas áreas portuárias arrendadas, o que resultou em inovação tecnológica, modernização da superestrutura⁴, diminuição dos custos de embarque e desembarque, bem como redução do tempo de espera das embarcações nos portos.

A transferência da responsabilidade sobre a movimentação de cargas para o setor privado permitiu a realização de investimentos em equipamentos portuários e o aumento da capacidade dos terminais, com reflexos positivos sobre os custos de movimentação de cargas. De acordo com dados da Antaq, o custo de movimentação

de contêineres nos principais portos brasileiros sofreu uma redução real de 53%, entre 1997 e 2003. O custo de movimentação de carga geral reduziu-se em 59% e a movimentação de graneis sólidos sofreu decréscimo de 56%. (LACERDA, 2005)

Assim, as entidades públicas gestoras do porto organizado, chamadas de Autoridades Portuárias, passaram a ser responsáveis pelas áreas comuns do porto, assumindo as obrigações de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, incluindo as infraestruturas de acesso aquaviário e terrestre aos portos. Enquanto, as empresas privadas passaram a ser responsáveis pela maior parte das operações nos portos, tais como embarque e desembarque de cargas dos navios e transporte, armazenagem e manuseio de cargas (LACERDA, 2005).

Essa sistemática de gestão e exploração dos serviços portuários é chamada *landlord* (vide Anexo II).

⁴ Superestrutura corresponde aos equipamentos para movimentação e armazenagem de mercadorias, tais como guindastes, esteiras e armazéns.

Todavia, apesar dos avanços galgados pelo setor privado na modernização e ampliação da infraestrutura portuária (vide Anexo III), o Poder Público não cumpriu suas atribuições de forma satisfatória. Falta de investimentos, má gestão, precariedade dos acessos, aquaviários e terrestres, ao porto organizado contribuíram para a mitigação dos efeitos positivos e concretos esperados pela Lei 8.630/93. Claramente, os investimentos nos portos organizados não foram prioridades dos governantes brasileiros desde então. Sander Lacerda traz dados que demonstram a escassez de recursos investidos pelo Poder Público no setor portuário, o que reflete, indiscutivelmente, a desídia dos governos com esse importante setor da infraestrutura nacional:

Os governos, tanto federal quanto estaduais, têm no presente e no futuro próximo limitada capacidade para realizar os investimentos necessários ao aumento da oferta de infraestrutura portuária. A necessidade de recursos, segundo o PPA 2004-2007, é de R\$ 3,9 bilhões. No entanto, em 2004, os gastos do governo federal com obras portuárias foram de R\$ 93 milhões, ou 2,4% do total de recursos previstos para o período 2004-2007. Na média do período entre 2000 e 2004, os gastos do governo federal com investimentos em infraestrutura portuária, incluindo gastos em portos administrados pelos governos estaduais e municipais, foram de R\$ 122 milhões anuais. (LACERDA, 2005)

Recentemente, no mês de Março de 2013, com a safra recorde de grãos no Centro-Oeste do país, houve um colapso da infraestrutura de acesso ao Porto de Santos (SP), fato que causou grandes prejuízos aos exportadores brasileiros. Infelizmente, o sucesso dos empresários brasileiros no campo acabou comprometido pela precariedade da logística no país, o que resultou em perdas de produtos e de contratos internacionais.⁵

O escoamento da supersafra de grãos do país já causa problemas de congestionamento no Porto de Santos. Filas de caminhões ocupam grande parte das vias no entorno do terminal. A situação também é crítica nas rodovias que levam ao porto.

(...) “Há um estrangulamento da movimentação de carga já há bastante tempo porque o porto não consegue dar vazão [demanda], e isso tem gerado o cancelamento de alguns contratos”, disse o vice-presidente da Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso [Aprosoja], Ricardo Tomczyk.

Segundo o líder rural, a atual safra é 10% maior do que a anterior, devendo atingir entre 23 a 24 milhões de toneladas, sendo que em torno de 60% são para a exportação. Ele não enxerga uma solução no curto prazo e acredita que novos problemas de saturação ocorram na colheita do milho, no segundo semestre.⁶

⁵ Importadora chinesa cancelou a compra de 2 milhões de toneladas do grão brasileiro por conta de atrasos na entrega e diz que planeja comprar soja argentina em seu lugar. (...) “Não adianta nada ter um preço bom se a soja não pode ser entregue. Se a situação do transporte melhorar, nós podemos reconsiderar e voltar a comprar”, declarou ao jornal *O Estado de S. Paulo* o gerente de grãos e óleos da empresa, Shao Guorui.

⁶ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-03-21/supersafra-de-graos-congestiona-porto-de-santos> acessado em 04 de julho de 2013.

4 TERMINAIS DE USO PRIVADO E A ILEGALIDADE PERPETRADA PELO DECRETO 6.620: LIMITAÇÃO CONTRA LEGEM À ATIVIDADE DOS TERMINAIS DE USO PRIVADO MISTOS

A antiga Lei dos Portos, 8.630/93, já trazia a possibilidade de exploração de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado. Tal modalidade consiste num investimento privado que constrói, administra e explora infraestrutura portuária, independentemente de um porto organizado. Logo, percebe-se que não é um bem público, não faz parte do porto organizado e, portanto, não há que se falar em concessão de bem público.

Entretanto, o regime jurídico anterior limitava tais investimentos, ao criar uma distinção entre terminais de uso privativos exclusivos e terminais de uso privativos mistos. Os primeiros somente poderiam movimentar cargas próprias e os mistos poderiam, eventualmente e subsidiariamente, movimentar cargas de terceiros. Tal diferenciação era resquício da ideia arcaica predominante de que os portos deveriam ser fundamentalmente propriedade do poder público, explorados diretamente ou através de arrendamento, como também fruto da pressão dos gestores dos portos organizados e dos arrendatários de parte da infraestrutura do porto organizado que temiam a concorrência com os terminais de uso privativo misto. Destarte, substancialmente, só se admitiriam instalações portuárias privadas para a movimentação de carga própria.

A nova Lei veio justamente encerrar essa diferenciação. Assim, conferiu mais incentivo para que empresas privadas venham a construir e explorar terminais portuários privados, para uso próprio ou para prestação de serviços portuários a terceiros, mediante remuneração, com o claro intuito de modernizar e ampliar a infraestrutura e incrementar a competitividade no segmento portuário. Inclusive, a Presidente da República declarou firmemente esse objetivo ao vetar o inciso VIII do artigo 2º, inciso V do artigo 8º e os parágrafos segundo e terceiro do artigo 9º do projeto de lei de conversão da MP 595/12, assim justificando:

O conceito de terminal indústria incluído no projeto de lei retoma a distinção entre carga própria e de terceiros, cuja eliminação era uma das principais finalidades do novo marco legal para o setor portuário. A retomada de restrições ao tipo de carga a ser movimentada em cada terminal portuário constitui um empecilho à ampla abertura do setor e à elevação da concorrência, objetivos primordiais da Medida Provisória. (Mensagem Nº 222, de 5 de junho de 2013)

Entretanto, apesar da virtude da Lei 12.815 em elidir expressamente tal diferenciação, tal distinção era deveras desnecessária. Ao analisar a Lei 8.630/93, verifica-se que, em nenhum momento, o legislador faz essa restrição aos terminais privados mistos no que toca à subsidiariedade de movimentação de cargas de terceiros,

nem ao menos outorga à Administração Pública a incumbência de estabelecer restrições à exploração de terminais de uso privativos mistos.

Essa restrição adveio do Decreto 6.620/08. Decreto, como se sabe, não pode inovar na ordem jurídica.⁷ Seu escopo é unicamente explicitar e detalhar a lei, ao conferir executoriedade aos preceitos legais⁸. Dessarte, o Presidente da República, ao modificar substancialmente o regime jurídico dos terminais mistos, cometeu abuso do poder regulamentar, ao invadir competência do Poder Legislativo⁹. Diante disso, é patente a ilegalidade do Decreto 6.620, no que toca à regulamentação dos terminais de uso privativo misto, consubstanciados nos artigos 2º, X, e 35º, II.

Por outro lado, essa limitação vai de encontro com os escopos da Lei, e do próprio Decreto 6.620, qual seja, a ampliação da atuação do setor privado e o incremento da competitividade no setor portuário. Outrossim, a própria Lei determina que os contratos para movimentação de cargas de terceiros reger-se-ão, exclusivamente, pelas normas de direito privado, sem participação ou responsabilidade do poder público (Art. 6º, § 2º), por conta e risco do empresário que administra o terminal privativo. Logo, confere-se autonomia ao proprietário para explorar o terminal portuário num regime de mercado.

Luís Roberto Barroso ressalta a contradição interna do próprio Decreto 6.620/08:

A invalidade do Decreto n. 6.620/2008 decorre ainda de um outro fundamento: a irrazoabilidade interna de seus próprios termos. Como se viu, o Decreto procurou esvaziar a decisão legislativa que permitiu a movimentação de cargas de terceiros pelos titulares de instalações portuárias privativas, impondo uma série de restrições inexistentes na Lei dos portos. Ao fazer isso, como já se destacou, agiu de forma contrária aos objetivos declarados da reforma portuária. Ocorre que essa incompatibilidade entre meios e fins é visualizada no corpo do próprio Decreto. E isso porque o Decreto reproduz de forma textual os objetivos declarados pela legislação para a reforma portuária, mas, simultaneamente, suas provisões específicas acabam impedindo a competição, dificultando novos investimentos privados e criando insegurança em torno das iniciativas já em curso desde 1993 (ano da edição da Lei dos Portos). A contradição interna parece inescapável.¹⁰

⁷ Como ensina o professor Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti: "A legalidade é um dos pilares dessa ideia de separação de funções [do Estado], para evitar que os poderes mais frágeis e desarmados, que são o Legislativo e o Judiciário, venham a soçobrar, ante a força, figurativa e efetiva, do Executivo. O desmedido esgarçar da lei, o abrandamento de sua densidade e o fortalecimento, por vezes excessivo, das normas secundárias representam um enfraquecimento do modelo democrático de direito." In: BRANDÃO, Cláudio Roberto Cintra Bezerra (Org.); CAVALCANTI, F. Q. B. (Org.); ADEODATO, João Maurício Leitão (Org.). *Princípio da Legalidade da Dogmática Jurídica à Teoria do Direito*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2009, p.229.

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24.ed., revista, ampliada e atualizada até 31.12.2010. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

⁹
¹⁰ http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/parecer_terminais_portuarios_de_uso_privativo_misto.pdf. Acessado no dia 4 de julho de 2013.

O editorial da Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas do mês de junho de 2013 comemora o fim da distinção entre carga própria e de terceiros e exalta as consequências esperadas com a nova Lei:

Com a MP [Medida Provisória 595/2012], abriu-se a possibilidade de que o setor privado amplie a concorrência no sistema. Agora, os TUP [Terminais de Uso Privados] podem movimentar livremente a carga de terceiros. É um avanço, portanto, na direção correta ao permitir que mais agentes econômicos possam ingressar no mercado. Assim, o capital privado, de forma devidamente regulada, poderá aumentar a oferta de serviços portuários. Por conta disso, o governo estima em muitos bilhões de reais os projetos de investimento na área portuária que serão deslanchados pela aprovação da MP. A ideia é que a possibilidade de movimentar livremente carga de terceiros deve intensificar a competição com os portos organizados.

5 AS FIGURAS JURÍDICAS DE TRANSFERÊNCIA DAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS À INICIATIVA PRIVADA: A CONCESSÃO, O ARRENDAMENTO E A AUTORIZAÇÃO

A própria Lei 12.815/13 traz várias definições no seu artigo 2º, dentre elas:

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

Antes de adentrar ao estudo das formas de transferência ao setor privado, cabe retomar alguns comentários acerca da delegação. Essa figura jurídica, regulada pela Lei 9.277/96, faculta a transmissão da administração e exploração do porto organizado aos Estados, Distrito Federal e Municípios, ou consórcios entre eles. Tal transferência é formalizada por um convênio. Antes da Lei 9.277/96, chamava-se “concessão” da gestão e exploração do porto organizado. Portanto, verifica-se que se trata de mera

descentralização da gestão dos portos organizados, ao desincumbir de tais encargos a Administração federal e conferir maior autonomia aos governos locais para gerir a política portuária regional.

Diferentemente da delegação, as concessões e os arrendamentos consistem em transferência ao setor privado de bens públicos, a fim de administração e exploração por empresas privadas. A própria Lei dos Portos, diversamente do regime jurídico anterior, ao definir porto organizado, ressalta o caráter de bem público (Art. 2º, I da Lei 12.815/13).

A grande diferença entre concessão e arrendamento consiste que a concessão se faz do porto organizado, isto é, do bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, bem como da infraestrutura terrestre e aquaviária que dá acesso ao porto, por tempo determinado. Conforme o Decreto 8.033/13:

Art. 20. O objeto do contrato de concessão poderá abranger:

I - o desempenho das funções da administração do porto e a exploração direta e indireta das instalações portuárias;

II - o desempenho das funções da administração do porto e a exploração indireta das instalações portuárias, vedada a sua exploração direta; ou

III - o desempenho, total ou parcial, das funções de administração do porto, vedada a exploração das instalações portuárias.

Enquanto o arrendamento se faz de uma porção de área e infraestrutura localizadas dentro do porto organizado, para exploração por entidades privadas, por prazo determinado.

Por serem bens públicos, é imprescindível a realização de licitação¹¹. Somente através de um regular processo licitatório, obedecer-se-á aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. A Lei 12.815 e o Decreto 8.033/13 tratam, de forma exaustiva, do procedimento licitatório para os contratos de concessão e arrendamento. Acrescentam alguns critérios para julgamento das propostas de licitação, tais como a menor tarifa a ser cobrada dos usuários, a maior capacidade ou o menor tempo de movimentação de cargas, maior valor de investimento, menor contraprestação do poder concedente, melhor proposta técnica, inclusive definindo o que se entenderá por capacidade de movimentação e por menor tempo de movimentação, ao estabelecer critérios de aferição, além de facultar à Administração a utilização da modalidade leilão.

¹¹ "Sendo contratos administrativos, as concessões de uso de bem público recebem a incidência normativa própria do instituto, ressaltando a desigualdade das partes contratantes e a aplicação das cláusulas de privilégio decorrentes do direito público. Desse modo, deve ser realizada licitação prévia para a seleção do concessionário que apresentar as melhores condições para o uso do bem público". CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24.ed., revista, ampliada e atualizada até 31.12.2010. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

Todavia, o Decreto 8.033/13 traz uma determinação de duvidosa legalidade, ao afirmar que a licitação para a concessão e para o arrendamento de bem público destinado à atividade portuária será submetida ao regime diferenciado de contratação (RDC)¹². Entretanto, devido ao limite do presente trabalho, não adentraremos nessa questão, porém fica o nosso registro.

Ao licitante vencedor, será adjudicado o objeto da licitação, no caso, a exploração de porto organizado ou de parte de sua infraestrutura, formalizado através do contrato de concessão ou de arrendamento. O artigo 5º traz um rol de cláusulas essenciais a esses contratos. Dentre os seus vinte e oito incisos, algumas cláusulas merecem destaque: os contratos, por submeterem ao regime jurídico-administrativo, devem ter prazo determinado; devem especificar a área abrangida, a forma e condições de exploração dos portos organizados ou instalação portuária, os investimentos a serem efetivados pelos concessionários e arrendatários; a política tarifária; os direitos e deveres dos usuários; a reversibilidade dos bens e as formas de fiscalização dos Poderes Públicos.

É relevante ressaltar a reversibilidade dos bens indispensáveis à prestação do serviço portuário ao Poder Público ao final do contrato de concessão/arrendamento. Esse é um dos grandes incentivos para que o governo promova a abertura ao setor privado do porto organizado. Com a necessidade de investir e melhorar os serviços, com vistas à maior eficiência e, conseqüentemente, ao aumento da margem de lucro durante o período de concessão/arrendamento, o empreendedor privado é levado ao aperfeiçoamento das instalações, equipamentos e serviços e, ao cabo do prazo da concessão/arrendamento, o Poder Público herda os bens essenciais à continuidade da prestação do serviço público¹³.

Além das figuras da concessão e do arrendamento, existe a autorização para exploração de terminais de uso privados como outra modalidade de propiciar a entrada da iniciativa privada no setor portuário. Como já dito anteriormente, terminais de uso privados são instalações portuárias situadas fora do complexo do porto organizado, construídas, administradas e exploradas por entidades privadas. Por isso mesmo, não se há de falar em concessão ou arrendamento de bens, porquanto tais bens não são públicos. São instalações eminentemente privadas, sob risco e responsabilidade das empresas que exploram essa atividade¹⁴. O Poder Público, através da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, se resume a expedir a autorização para a exploração dessa atividade econômica e a fiscalizar a exploração, visto que a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 21º, XII,

¹² Art. 5º do Decreto 8.033/13: A licitação para a concessão e para o arrendamento de bem público destinado à atividade portuária será regida pelo disposto na Lei nº 12.815, de 2013, na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, neste Decreto e, subsidiariamente, no Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011.

¹³ “A razão principal da reversão reside precisamente nisto, a saber: dado o caráter público do serviço, isto é, atividade havida como de extrema relevância para a comunidade, sua paralisação ou suspensão é inadmissível, por ofensiva a valores erigidos socialmente como de superior importância. O Poder Público, como guarda e responsável pela defesa dos interesses públicos, não pode permitir que estes sejam sacrificados ou postergados em nome de objetivos ou interesses particulares, individuais. Por isso, é assente na doutrina o princípio da continuidade do serviço público, o qual supõe a reversão como meio de dar seguimento à prestação da atividade, quando extinta a concessão do serviço” (BANDEIRA DE MELLO, 2009).

¹⁴ Art. 1º, § 3º Lei 12.815/13: As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

f, afirma que a exploração de portos marítimos como competência da União, passível de exploração direta ou delegação a particulares.

A Lei dos Portos trouxe uma novidade atinente à autorização, que consiste na necessidade de realizar uma chamada ou anúncio públicos, isto é, uma espécie de processo seletivo, quando houver a existência de outros interessados na obtenção de autorização de instalação portuária na mesma região e com características semelhantes. Essa exigência é consequência dos princípios da impessoalidade e da publicidade da Administração Pública, com vistas a dar igual oportunidade a outras empresas capazes e idôneas que, porventura, tenham interesses em explorar instalação portuária na mesma região. Todavia, não há como conceber esse processo seletivo, que só é compulsório nas circunstâncias mencionadas, como um procedimento licitatório.

Desse modo, a autorização consiste num ato administrativo unilateral. O professor Celso Antônio Bandeira de Mello nos ensina que a autorização é “ato unilateral pelo qual a Administração, discricionariamente, faculta o exercício de atividade material, tendo, como regra, caráter precário. É o caso de autorização para exploração de jazida mineral.” (BANDEIRA DE MELLO, 2009) Ademais, seguindo os ensinamentos desse renomado administrativista, discricionariedade não significa arbitrariedade. Logo, pelo fato de o ato ser discricionário, não significa que o administrador pode agir a seu bel-prazer. Por outro lado, significa que o administrador deve analisar se o projeto de construção e operação de terminais privados (não é à toa que o artigo 27º do Decreto 8.033/13 elenca uma série de documentos a serem apresentados à ANTAQ) está em consonância com as políticas, o planejamento e as diretrizes aprovados pelo Poder competente (no caso, a Secretaria de Portos da Presidência da República) para o setor portuário. Caso o projeto esteja adequado à política do setor e haja o procedimento de anúncio público (ou não, quando ocorrer as circunstâncias descritas na lei que o dispense), a Administração Pública não pode negar a outorga da autorização. Outrossim, Bandeira de Mello afirma que, em regra, o ato de autorização possui natureza precária, contudo, nem sempre. A própria lei dos portos dispõe acerca dos requisitos para a prorrogação da autorização:

§ 2º A autorização de instalação portuária terá prazo de até 25 (vinte e cinco) anos, prorrogável por períodos sucessivos, desde que:

I - a atividade portuária seja mantida; e

II- o autorizatário promova os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias, na forma do regulamento.

Destarte, para que possa, legitimamente, não prorrogar a autorização de instalação e exploração portuária, o administrador público deve demonstrar cabalmente que a empresa privada não continua a explorar a atividade portuária ou que não promove os investimentos de expansão e modernização a que se comprometera com o Poder Público. Essa prova é ônus do administrador. Se assim não agir, cabe ao prejudicado acionar o Poder Judiciário, a fim de reconhecer o seu direito perante a Administração.

O professor Bandeira de Mello, sempre incisivo nos seus ensinamentos, afirma:

Entretanto, se se tratar de ato praticado no exercício de competência discricionária, salvo alguma hipótese excepcional, há de se entender que o ato não motivado está irremissivelmente maculado de vício e deve ser fulminado por inválido. (...) Já se tem reiteradamente observado, com inteira procedência, que não há ato propriamente discricionário, mas apenas discricionariedade por ocasião da prática de certos atos. Isto porque nenhum ato é totalmente discricionário, dado que, conforme afirma a doutrina prevalente, será sempre vinculado ao fim e à competência, pelo menos. (...) Do mesmo modo, a finalidade do ato é sempre e obrigatoriamente um interesse público, donde afirmarem os doutrinadores que existe vinculação também com respeito a este aspecto.(...) Não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente estará agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. (BANDEIRA DE MELLO, 2009)

Portanto, pelo simples fato de a autorização ser ato administrativo unilateral, isso não consiste num empecilho à segurança jurídica e, pois, aos investimentos realizados pelos entes privados. O que preside o ato administrativo de autorização da exploração de terminais de uso privados é o interesse público, sua finalidade legal, e, no caso, é o disposto no artigo 3º da Lei 12.815/13, já transcrito nesse trabalho.

Assim, pode-se afirmar que a autorização para exploração de instalações portuárias não é um contrato administrativo. Até porque, em consonância com o regime administrativo estipulado na Carta Magna de 1988, não se pode haver contrato administrativo sem licitação, exceto nas hipóteses expressamente previstas em lei. Em vista disso, deve-se criticar a opção do legislador por utilizar a expressão “contrato de adesão” no artigo 8º, § 1º da Lei dos Portos, visto que não há propriamente contrato, mas a imposição de um regime jurídico próprio da autorização. O ato de autorização, quanto à natureza da condição jurídica que cria, segundo a classificação consagrada por Duguit¹⁵, assemelha mais a ato-condição, ao invés de ato subjetivo, como é o caso do contrato.

Diante disso, discordamos da posição emitida por Denise Vasques¹⁶. Para essa pesquisadora, a autorização de terminais privados é, na verdade, contrato administrativo. Ademais, isso seria importante fator de segurança jurídica ao empresário para realizar os investimentos no setor. Segundo ela:

Nesta linha, o instrumento contratual para formalizar a outorga de autorização para a construção e exploração de terminais de uso privativo releva-se importante. Sobretudo, em razão da segurança jurídica necessária para a realização de investimentos e para o exercício da atividade. O instrumento contratual, com a

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 26.ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

¹⁶ http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=18. Acessado em 3 jul. 2013.

previsão de objeto, prazo necessário à amortização dos investimentos, reversão de bens, obrigações, direitos e garantias das partes, ressarcimento de danos causados, penalidades, entre outros, prepara um ambiente deveras mais atrativo para o interessado em explorar um terminal portuário. Ao contrário, quando inexistente qualquer garantia, difícil efetivar a previsão legal de construção e exploração de terminais portuários de uso privativo, mormente quando necessários vultosos recursos econômico-financeiros.¹⁷

Com a devida vênia ao posicionamento doutrinário expresso, o ato de autorização não pode ser revogado a qualquer momento. Primeiramente, não há previsão na Lei e, obviamente, no Decreto regulamentador da hipótese de revogação do ato administrativo de autorização. Além disso, há o dever fundamental de motivação, já brilhantemente defendido por Celso Antônio Bandeira de Mello. O ato de autorização, ao fixar um prazo determinado, que, posteriormente, pode ser prorrogado, não o firma de forma vazia, sem sentido. Ao se fixar um prazo determinado, quer oferecer segurança jurídica aos empresários, para que esses venham a planejar, investir e usufruir dos serviços prestados. A Administração Pública não pode e nem deve agir de forma a frustrar os investimentos e as perspectivas das empresas que se dispuseram a investir num setor tão essencial ao desenvolvimento do país. Somente em casos de relevantes interesses públicos, consubstanciados na Lei, devidamente fundamentado e com o regular procedimento administrativo, pode-se cogitar de revogar o ato administrativo de autorização. O editorial da Revista Conjuntura Econômica afirma: “É verdade que os contratos de arrendamento não podem ser revogados a qualquer momento, como as autorizações. Na prática, porém, não haveria nenhum motivo, fora más práticas gritantes, para o governo reverter uma autorização de funcionamento de um porto ou terminal privado”. Dessarte, já se nota o caráter excepcionalíssimo da medida, que, provavelmente, ensejará instabilidade econômica. A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina:

Sendo a autorização, por definição, um ato precário, a rigor deve ser outorgada sem prazo, de tal forma que o Poder Público pode revogá-la, a qualquer momento, sem direito à indenização; a fixação de prazo poderá investir o beneficiário em direito subjetivo oponível à Administração, consistente em perdas e danos, em caso de revogação extemporânea. (DI PIETRO, 2002)

Seguindo os ensinamentos de Di Pietro, como houve a determinação de prazo no ato de autorização, o autorizatário tem direito subjetivo oponível à Administração, que, somente em último caso, deve ser revertido em perdas e danos.

Os terminais de uso privados, por serem propriedades privadas, fora do porto organizado, não precisam se submeter às regras da Lei 12.815 no que atine à contratação de mão de obra pelo Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO). Em consequente, podem

¹⁷ Idem.

contratar seus trabalhadores de acordo com o regime jurídico da Consolidação das Leis Trabalhistas, o que representa uma diminuição de custos, em relação ao trabalho desempenhado no âmbito do porto organizado.

6 CONCLUSÃO

Destarte, acreditamos que a exploração dos terminais privativos é uma modalidade bem mais vantajosa para o setor privado, visto que a exploração é sob o regime de livre iniciativa e concorrência; o empresário possui maior autonomia em suas decisões, sem a necessidade de se sujeitar à autoridade portuária, ao regulamento do porto organizado e à obrigatoriedade de contratar a mão de obra através do OGMO.

Assim, a empresa exploradora do terminal de uso privado pode escolher com quem contratar, de acordo com seu perfil e seus investimentos.

Diante disso, a figura jurídica da autorização não compromete a segurança jurídica do investidor privado, mas, pelo contrário, reduz a burocracia e as limitações a que estariam submetidos o empresário caso optasse por explorar atividades portuárias dentro do porto organizado. Não é à toa que os empresários que atuam no porto organizado tentaram se insurgir com o regime jurídico das instalações portuárias privativas, como relata o professor Luís Roberto Barroso, ainda sob a vigência da antiga Lei dos Portos:

A Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público (ABRATEC) pretendeu questionar a legitimidade dessas autorizações, sob o prisma da concorrência com os portos públicos, perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. A mesma ABRATEC ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal, tendo por objeto atos da ANTAQ relacionados à exploração desses terminais (ADPF N° 139), e perante o STF pende, igualmente, a ADIN n° 929-0/DF, que versa sobre um conjunto de dispositivos da Lei dos Portos.¹⁸

Outrossim, a Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas também acredita que o regime jurídico das autorizações é mais atraente para a iniciativa privada. Inclusive, o editorial pugna por uma alteração do regime jurídico dos portos organizados, numa tentativa de igualá-lo ao dos terminais privados, o que, ao nosso ponto de vista, é inconcebível, haja vista a natureza jurídica de bem público do próprio porto organizado, portanto, requer a submissão ao regime jurídico de direito público.

Outro ponto importante da agenda, que será o foco desta Carta, diz respeito à assimetria regulatória existente entre outorgas obtidas em regime de concessão

¹⁸ http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/parecer_terminais_portuarios_de_uso_privativo_misto.pdf Acessado em 4 de Julho de 2013.

e de autorização. O que se traduziria em incentivos econômicos inadequados ao que se pretende com a MP.

(...) Na verdade, são diversos os problemas que afetam os portos tradicionais, com terminais operados em regime de concessão. No entanto, tais dificuldades não atingirão os novos terminais privados. Assim, a questão da assimetria de regras na operação do capital privado dentro e fora da jurisdição do porto organizado não pode ser ignorada.

(...) Uma vez que o investimento no regime privado tende a ser mais atrativo do que no porto organizado, a tendência é que inversões adicionais do segundo grupo, que já está em operação, sejam desestimuladas nos próximos anos. Assim, o governo deve estar atento e, continuamente, avaliar o equilíbrio dos incentivos ao investimento nos dois regimes.¹⁹

Por fim, cabe registrar o pronunciamento da presidente da República, no dia 03 de Julho de 2013, oportunidade na qual anunciou o interesse de cinquenta empresários em instalar terminais portuários privados, o que já configura resultados do novo marco regulatório do setor portuário brasileiro:

Esse é o primeiro anúncio de cinquenta terminais, como vocês viram, de uso privado, de terminais de uso privado que nós estamos anunciando após aprovação tanto da Lei dos Portos quanto da promulgação do decreto. E eu acredito que ele tem um papel muito importante: serão R\$ 11 bilhões de investimento. E ao mesmo tempo movimentarão 105 milhões de toneladas a mais no sistema portuário brasileiro.

(...) É um primeiro passo com uma característica muito positiva, ele foi célere, foi rápido. E ao mesmo tempo ele abre o caminho por uma grande modernização do sistema portuário brasileiro. É um passo concreto que tem um sentido simbólico. Hoje nós estamos completando o que a gente chamou quando lançamos o projeto, de nova abertura dos portos brasileiros. Ao invés de ser às nações amigas é ao setor privado deste país.

(...) Nós estamos dizendo o seguinte: todos os interessados têm agora uma oportunidade. Nós abrimos então, com esse anúncio, nós abrimos a etapa que a gente diz: quem quer construir? Nós temos aqui cinquenta interessados. Se alguém, além de cinquenta interessados, quiser, terá oportunidade de participar de um processo simplificado de licitação. Mas se não aparecer nenhum interessado em trinta dias está autorizado o funcionamento do terminal de uso privado. Isso é uma simplificação de processo. Nós temos uma tradição muito forte, burocrática no país. E nós temos de superá-la em busca de melhores práticas e mais modernas²⁰

¹⁹ <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageld=4028809A203E1B74012048F081154692&contentId=8A7C82C53F58BFCA013F5D66440109F3> Acessado em 4 de Julho de 2013.

²⁰ <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-assinatura-do-primeiro-anuncio-publico-de-terminais-de-uso-privado> acessado em 4 de julho de 2013.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 26.ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRANDÃO, Cláudio Roberto Cintra Bezerra (Org.); CAVALCANTI, F. Q. B. (Org.); ADEODATO, João Maurício Leitão (Org.). *Princípio da Legalidade da Dogmática Jurídica à Teoria do Direito*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2009.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24.ed. Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2010. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4.ed. Revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2002.
- LACERDA, S. M. *Investimentos nos Portos Brasileiros: oportunidades de concessão da infraestrutura portuária*, BNDES-Setorial, 2005.
- MARCHETTI, Dalmo dos Santos; PASTORI, Antonio. *Dimensionamento do Potencial de Investimentos para o Setor Portuário*. BNDES Setorial, n.24, p.3-34, Rio de Janeiro, 2006.
- PADUA, Claudio de Alencar; SERRA, Eduardo Gonçalves. Superação dos Gargalos Logísticos do Setor Portuário. *Revista do BNDES*, v.13, n.26, p.55-88, Rio de Janeiro, 2006.
- ROCHA, Cláudia Bueno; MORATO, Renato Alves. *Gestão Portuária: análise comparativa entre modelos internacionais e propostas ao modelo atual brasileiro*. In: VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (ENABES). São Paulo: 2009.
- SANTOS, Raul Antonio Cristovão dos; HADDAD, Eduardo Amaral. *Eficiência Relativa dos Portos Brasileiros: uma análise regionalizada*. In: Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia da Associação dos Centros de Pós-Graduação em Economia – ANPEC, 2007.
- THE GLOBAL Competitiveness Report 2012–2013: Full Data Edition is published by the World Economic Forum within the framework of The Global Benchmarking Network.
- TOVAR, A. C.; FERREIRA, G. C. *A Infraestrutura Portuária Brasileira: o modelo atual e perspectivas para o seu desenvolvimento sustentado*. *Revista do BNDES*, v.13, n.25, p.209-230, Rio de Janeiro, 2006.
- <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-assinatura-do-primeiro-anuncio-publico-de-terminais-de-uso-privado>
- http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/parecer_terminais_portuarios_de_uso_privativo_misto.pdf
- <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=4028809A203E1B74012048F081154692&contentId=8A7C82C53F58BFCA013F5D66440109F3>
- http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=18
- <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/com-caos-nos-portos-brasileiros-chineses-preferem-soja-argentina>

ANEXO I

2.04 Quality of port infrastructure

How would you assess the port facilities in your country? [1 = extremely underdeveloped; 7 = well developed and efficient by international standards]. For landlocked countries, the questions is as follows: How accessible are port facilities? [1 = extremely inaccessible; 7 = extremely accessible] 2011-12 weighted average

Rank	Country/economy	Value	1	Mean	4.3	7	Rank	Country/economy	Value	1	Mean	4.3
1	Netherlands.....	6.8	██████████				51	Dominican Republic	4.7	██████████		
2	Singapore	6.8	██████████				52	South Africa	4.7	██████████		
3	Hong Kong SAR	6.5	██████████				53	Côte d'Ivoire	4.6	██████████		
4	Panama	6.4	██████████				54	Czech Republic ¹	4.6	██████████		
5	United Arab Emirates	6.4	██████████				55	Honduras	4.6	██████████		
6	Belgium	6.3	██████████				56	Thailand	4.6	██████████		
7	Finland	6.3	██████████				57	Brunei Darussalam	4.5	██████████		
8	Iceland	6.2	██████████				58	Senegal	4.5	██████████		
9	Germany	6.0	██████████				59	China	4.4	██████████		
10	Bahrain	6.0	██████████				60	Pakistan	4.4	██████████		
11	Sweden	5.9	██████████				61	Zimbabwe ¹	4.4	██████████		
12	United Kingdom	5.8	██████████				62	Jordan	4.4	██████████		
13	Denmark	5.8	██████████				63	Turkey	4.4	██████████		
14	Spain	5.8	██████████				64	Mexico	4.3	██████████		
15	Malta	5.7	██████████				65	Georgia	4.3	██████████		
16	Canada	5.7	██████████				66	Greece	4.2	██████████		
17	Barbados	5.6	██████████				67	Macedonia, FYR ¹	4.2	██████████		
18	Estonia	5.6	██████████				68	Swaziland ¹	4.2	██████████		
19	United States	5.6	██████████				69	Cambodia	4.2	██████████		
20	Korea, Rep.	5.5	██████████				70	Zambia	4.1	██████████		
21	Malaysia	5.5	██████████				71	Lebanon	4.1	██████████		
22	New Zealand	5.5	██████████				72	Liberia	4.1	██████████		
23	Luxembourg ¹	5.5	██████████				73	Kuwait	4.1	██████████		
24	Oman	5.4	██████████				74	Mali ¹	4.1	██████████		
25	Norway	5.4	██████████				75	Ukraine	4.0	██████████		
26	France	5.4	██████████				76	Ghana	4.0	██████████		
27	Namibia	5.4	██████████				77	Croatia	4.0	██████████		
28	Saudi Arabia	5.3	██████████				78	Azerbaijan ¹	4.0	██████████		
29	Taiwan, China	5.3	██████████				79	Egypt	4.0	██████████		
30	Ireland	5.3	██████████				80	India	4.0	██████████		
31	Japan	5.2	██████████				81	Iran, Islamic Rep.	4.0	██████████		
32	Puerto Rico	5.2	██████████				82	Slovak Republic ¹	4.0	██████████		
33	Slovenia	5.2	██████████				83	Hungary ¹	4.0	██████████		
34	Chile	5.2	██████████				84	Guatemala	4.0	██████████		
35	Lithuania	5.2	██████████				85	Cape Verde	3.9	██████████		
36	Qatar	5.2	██████████				86	El Salvador	3.9	██████████		
37	Switzerland ¹	5.2	██████████				87	Israel	3.9	██████████		
38	Australia	5.1	██████████				88	Ecuador	3.9	██████████		
39	Jamaica	5.1	██████████				89	Italy	3.9	██████████		
40	Portugal	5.0	██████████				90	Uganda ¹	3.8	██████████		
41	Cyprus	5.0	██████████				91	Kenya	3.8	██████████		
42	Suriname	5.0	██████████				92	Trinidad and Tobago	3.8	██████████		
43	Seychelles	5.0	██████████				93	Russian Federation	3.7	██████████		
44	Austria	4.9	██████████				94	Malawi ¹	3.7	██████████		
45	Sri Lanka	4.9	██████████				95	Benin	3.7	██████████		
46	Uruguay	4.9	██████████				96	Albania	3.7	██████████		
47	Gambia, The	4.8	██████████				97	Botswana ¹	3.7	██████████		
48	Mauritius	4.8	██████████				98	Mauritania	3.7	██████████		
49	Morocco	4.8	██████████				99	Cameroon	3.7	██████████		
50	Latvia	4.8	██████████				100	Bulgaria	3.7	██████████		

Rank	Country/economy	Value	1	Mean	4.3	7	Rank	Country/economy	Value	1	Mean	4.3
101	Argentina	3.6	█				123	Madagascar	3.2	█		
102	Montenegro	3.6	█				124	Nicaragua	3.2	█		
103	Burkina Faso ¹	3.6	█				125	Colombia	3.2	█		
104	Indonesia	3.6	█				126	Mongolia ¹	3.0	█		
105	Paraguay ¹	3.6	█				127	Armenia ¹	3.0	█		
106	Nigeria	3.6	█				128	Yemen	3.0	█		
107	Guinea	3.5	█				129	Moldova ¹	3.0	█		
108	Poland	3.5	█				130	Chad ¹	2.8	█		
109	Rwanda ¹	3.5	█				131	Algeria	2.7	█		
110	Ethiopia ¹	3.5	█				132	Timor-Leste	2.7	█		
111	Peru	3.5	█				133	Nepal ¹	2.7	█		
112	Libya	3.5	█				134	Serbia ¹	2.7	█		
113	Vietnam	3.4	█				135	Brazil	2.6	█		
114	Lesotho ¹	3.4	█				136	Burundi ¹	2.6	█		
115	Kazakhstan ¹	3.4	█				137	Romania	2.6	█		
116	Mozambique	3.4	█				138	Gabon	2.6	█		
117	Tanzania	3.3	█				139	Venezuela	2.5	█		
118	Sierra Leone	3.3	█				140	Costa Rica	2.4	█		
119	Guyana	3.3	█				141	Haiti	1.9	█		
120	Philippines	3.3	█				142	Bosnia and Herzegovina	1.7	█		
121	Bangladesh	3.3	█				143	Tajikistan ¹	1.7	█		
122	Bolivia ¹	3.3	█				144	Kyrgyz Republic ¹	1.5	█		

SOURCE: World Economic Forum Executive Opinion Survey

COMÉRCIO ENTRE FRONTEIRAS

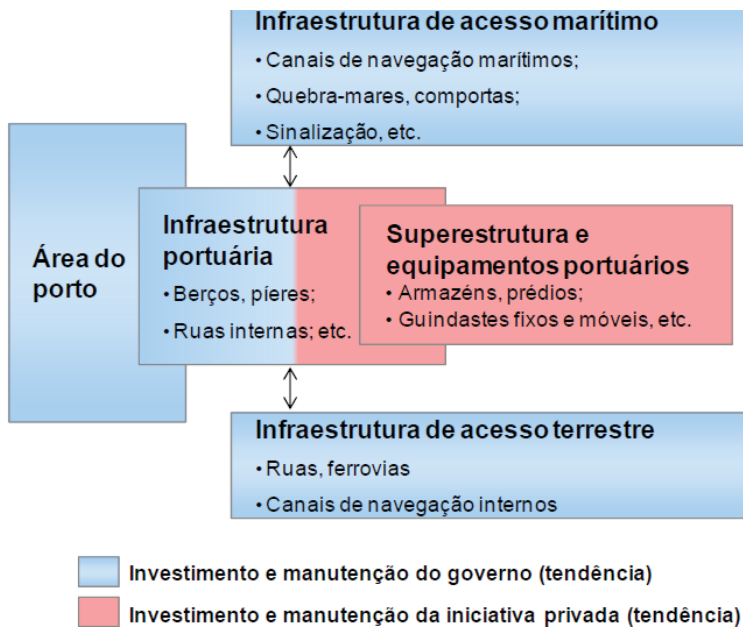
DB 2013 CLASSIFICAÇÃO	123	DB 2012 CLASSIFICAÇÃO	123	MUDANÇA NA	0
DB 2013 DAF** (% PONTOS)	52,9	DB 2012 DAF** (% PONTOS)	52,9	MELHORA NA DAF**(% PONTOS)	0,0
Indicador	Brasil		América Latina e Caraíbas		OCDE
Documentos para exportar (número)	7				4
Tempo para exportar (dias)	13				10
Custo para exportar (US\$ por contêiner)	2.215				1.028
Documentos para importar (número)	8				5
Tempo para importar (dias)	17				10
Custo para importar (US\$ por contêiner)	2.275				1.080

** A distância até a fronteira (DAF) dá uma ideia da distância até a "fronteira" de uma economia em comparação com o melhor desempenho realizado entre todas as economias e nos indicadores desde sua introdução ao Doing Business. O indicador é calibrado com uma escala de 0 a 100, com o 0 representando o pior desempenho e 100 representando o melhor.

ANEXO II

Esquemas de modelos de autoridades portuárias

Modelos de Autoridades Portuárias	Formas de Parcerias		
	Infraestrutura	Super Superestrutura	Operação Portuária
<i>Landlor Port</i>	Público	Privado	
<i>Tool Port</i>	Público		
<i>Service Port</i>	Público		



ANEXO III

Movimentação portuária – histórico

Valores em milhões de toneladas

