
Propostas da **ABTP** para o Setor Portuário:

*Evolução na Legislação e
Regulamentação do Sistema
Portuário Brasileiro*

Maio de 2014



PRINCIPAIS TÓPICOS DA PROPOSTA

INTRODUÇÃOPágina 03

I - (IN) SEGURANÇA JURÍDICA

(1) TERMINAL DE USO PRIVADO – TUPs..... Página 05

PROPOSTA: A **ABTP** propõe a supressão dos Anúncios Públicos e do Processo Seletivo Público. Exclusão das exigências de Garantias dos Contratos de Adesão. Revogação da Portaria SEP 110/13 e revisão dos impactos da Resolução ANTAq 3.290/14, que dispõe sobre a autorização para a construção, exploração e ampliação de terminal de uso privado, de estação de transbordo de carga, de instalação portuária pública de pequeno porte e de instalação portuária de turismo. Liberdade de Expansão de áreas dentro e fora do Porto Organizado.

(2) INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS ARRENDADAS..... Página 06

PROPOSTA: A **ABTP** propõe a flexibilização das regras para destrancar investimentos imediatos, com a adaptação dos contratos pré-93. Possibilidade de expansão das áreas contíguas. Revisão dos processos e dos Editais de Licitação. Regras de incentivo a antecipação de prorrogação dos contratos de arrendamentos, bem como os investimentos em prorrogações. Taxa Interna de Retorno atrativa e em conformidade com a realidade do setor portuário brasileiro. Adaptação dos editais de licitação e contratos de arrendamento vigentes para financiamento na modalidade Project Finance.

(3) ÁREAS DOS PORTOS ORGANIZADOS – POLIGONAL DO PORTO ORGANIZADO.....Página 07

PROPOSTA: A **ABTP** propõe que a revisão das linhas poligonais respeite a necessidade de adequá-las, onde e se necessário, de forma restrita, ao conceito definido na Lei 12.815/2013.

II – GOVERNANÇA

(4) ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA.....Página 08

PROPOSTA: Objetivando o melhor emprego de capital no porto público, a **ABTP** propõe a transferência de atribuições condominiais das autoridades portuárias para o setor privado, por meio de uma associação formada por empresas arrendatárias e autorizatárias que operam as instalações portuárias na área do PO.

(5) CONSELHO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA – CAP.....Página 09

PROPOSTA: A **ABTP** propõe restaurar o papel deliberativo, autônomo e decisório dos CAP e que seja restabelecida a composição e o equilíbrio entre os blocos representados, cabendo a presidência ao profissional da região, bem como a representação e participação ativa dos terminais de uso privado na área de influência do Porto Organizado

(6) AGÊNCIA REGULADORA PORTUÁRIA.....Página 09

PROPOSTA: A **ABTP** propõe que seja restaurada a autonomia da ANTAQ, suprimida pela Lei 12.815/2013, com sua atuação focada na regulação do setor e não no controle e intervenção nas operações diárias dos arrendatários e autorizatários.

(7) SERVIÇOS DE PRATICAGEM..... Página 10

PROPOSTA: A **ABTP** propõe que os terminais portuários (tanto de uso público quanto de uso privativo) possam contratar oficiais de manobra, com qualificação de práticos, a vínculo. Alterar o PLS 117/10. Regular a prestação dos serviços de praticagem. Revisão da LESTA para destinar a regulação técnica à Autoridade Marítima e a regulação econômica da atividade à ANTAq.

III - RELAÇÃO CAPITAL-TRABALHO

(8) TRABALHO PORTUÁRIO..... **Página 11**

PROPOSTA: A **ABTP** propõe a alteração da Lei para estabelecer a liberdade de contratação de trabalhadores dentro ou fora do porto organizado. Incentivar a aposentadoria condicionado ao cancelamento do registro/matricula. Unificar todas as categorias em uma única, a ser denominada de Trabalhadores Portuários.

IV – INFRAESTRUTURA

(9) ACESSOS - DRAGAGEM..... **Página 12**

PROPOSTA: A **ABTP** propõe a continuidade dos projetos de dragagem de aprofundamento e de manutenção. Que os projetos, e sua execução, leve em consideração estudo de navio-tipo. Rigoroso acompanhamento permanente das obras e, o envolvimento da Autoridade Marítima desde o início da execução.

(10) ESPELHO DÁGUA – SECRETARIA DE PATRIMONIO DA UNIÃO..... **Página 13**

PROPOSTA: A **ABTP** propõe o cancelamento do ato infralegal (Portaria n. 404.)

INTRODUÇÃO

O crescimento contínuo do comércio exterior brasileiro é, sabidamente, interdependente da performance da economia global e de suas políticas de desenvolvimento e atração de consumo, principalmente em função daqueles países que são notadamente parceiros econômicos do Brasil, a exemplo da China e dos E.U.A. Para o Brasil, que possui relevante papel na exportação de commodities, é urgente e necessário uma **AGENDA PORTUÁRIA DE ESTADO** que possua muito mais do que o foco comercial em suas vantagens comparativas, mas itens que contemplem a melhoria e consecução da infraestrutura para escoamento dos principais produtos de nossa pauta de exportação, nova arquitetura tributária para o efetivo desenvolvimento da indústria brasileira e um sistema portuário moderno e eficiente que auxilie na crescente corrente de comércio, ao invés de constituir-se em um gargalo elevado de custos para os produtos brasileiros.

No último ano, as 931 milhões de toneladas movimentados pelos terminais portuários brasileiros significaram um acahado crescimento de 3% em comparação ao ano anterior(2012). Esse aumento foi liderado principalmente pelas commodities soja e minério. Sabe-se que isto não é o suficiente para a garantia do saldo positivo da Balança Comercial Brasileira, é preciso mais. Desnecessário lembrar que um sistema logístico e portuário insuficientes geram impactos na competitividade das empresas ao aumentar os custos logísticos e burocráticos, além de consideráveis perdas de produtos ocorridas no caminho, ou mesmo nos portos. A falta de um planejamento portuário de longo prazo desarticula o processo de produção, posterga decisões de investimentos e reduz a competitividade dos produtos brasileiros. Ainda que o Governo Federal tenha tentado, nos últimos anos, modernizar a infraestrutura de transporte brasileira por meio do Plano de Aceleração do Crescimento – (PAC), o escoamento do produto brasileiro é altamente condicionado ao uso de um parque multimodal antigo, ineficiente e com capacidade bem abaixo do necessário.

É inquestionável que se investe pouco em infraestrutura no Brasil. No período entre 2002-2012, a média dos investimentos foi de 2,16% do PIB, dos quais 0,73% em transporte, nos seus diferentes modais (Portuário 0,07%). Para Frischtak; Pinheiro, (2014), mesmo para uma economia madura e um sistema de infraestrutura relativamente denso, com necessidades atendidas, percentuais no patamar brasileiro seriam considerados reduzidos. Ainda segundo os autores, calcula-se que o investimento total em infraestrutura para compensar a depreciação do capital fixo é da ordem de 3% do PIB.

No setor portuário, como apresentado no Gráfico 1, está evidenciado que os investimentos privados foram, em sua maioria, 67% superiores aos investimentos públicos entre 2002 e 2013.

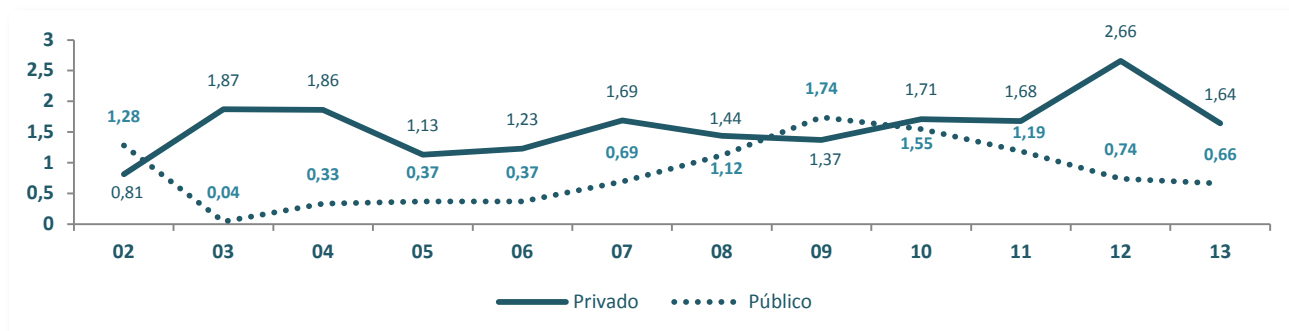


Gráfico 1: Investimentos em infraestrutura portuária no Brasil – 2002 até 2013 – em R\$ bilhões

Fonte: Ipeadata em 05/05/2013 – adaptado ABTP

É válido lembrar que esses investimentos são, via de regra, de Capital Intensivo que passam por profundas dificuldades de implantação e possuem prazos de maturação estendidos, cujo financiamento necessita de um prazo significativo de duração. Entretanto no Brasil há poucas estruturas financeiras e de garantias capazes de suportar investimentos

elevados. No Brasil e, mais especificamente para o setor portuário, há necessidade premente de transformar os meios de financiamento da infraestrutura, como por exemplo o modelo do Project Finance¹ a ser porposto nos Editais de Licitação.

A superação das deficiências de infraestrutura depende, em muito, da efetiva participação do setor privado no investimento e na gestão dos serviços de infraestrutura. Entretanto, sabe-se que a participação do capital privado é diretamente proporcional à solidez e clareza do marco regulatório, das estruturas de gestão, do planejamento setorial de longo prazo e da segurança jurídica para os investimentos.

Atualmente faz-se necessário restabelecer a segurança jurídica e, por conseguinte, a confiança dos investidores, tanto aos atuais contratos como dos futuros contratos que foi diretamente impactada com a Lei 12.815/13. Essa segurança jurídica é aquela existente na relação contratual entre o Poder Concedente, Agência Reguladora e as empresas titulares de terminais portuários, na busca de um novo modelo de administração portuária, na reordenação das áreas dos portos organizados, na flexibilização do trabalho portuário e na solução de outros fatores (i.e. questões alfandegárias) que afetam sobremaneira a produtividade dos portos brasileiros.

Ao reexaminar os objetivos aparentes da então MP 595/2012, a saber, destrancamento dos investimentos, simplificação da legislação, redução dos entraves burocráticos, aumento da capacidade e rapidez de movimentação das cargas, redução de custos, liberdade para entrada de novos players no setor e a solução do conflito da carga própria, verifica-se que, passado um ano da sua entrada em vigor da Nova Lei dos portos, pouco aconteceu. Em grande parte devido a maturação e entendimento desse novo cipoal regulatório que resulta grande parte na insegurança jurídica.

Isto posto, elencaram-se algumas propostas que visam melhorar a competitividade do setor portuário nacional na eliminação de barreiras aos investimentos privados e dar maior eficiência do setor de portos frente ao novo Marco Regulatório, a Lei 12.815/13 e seus instrumentos de regulamentação, tais como: o Decreto 8.033/13 e posteriores Resoluções² da Agência Nacional de Transporte Aquaviário – (ANTAq) e, as Portarias³ da Secretaria de Portos – (SEP).

As propostas estão agrupadas sob os Capítulos Gerais divididos em: I - **SEGURANÇA JURÍDICA**, II - **GOVERNANÇA**, III - **RELAÇÃO CAPITAL-TRABALHO** e IV - **INFRAESTRUTURA** e se apresentam em 4 etapas a saber: (1) INCONSISTÊNCIAS existentes na Nova Lei dos Portos, (2) os IMPACTOS dessas inconsistências, (3) a PROPOSTA da **ABTP** e, (4) potenciais RESULTADOS da proposta **ABTP**.

¹**Project Finance**: Implantação de um empreendimento, como uma unidade econômica com fins específicos (*Special Purpose Company*), na qual os emprestadores se baseiam, como fonte para repagamento de seus empréstimos, nos ganhos econômicos e financeiros do empreendimento pelo conceito de fluxo de caixa. Os Contratos, por suas abrangências, mais que os ativos do empreendimento, se constituem como a verdadeira garantia. Fonte: BNDESpar.

² **Resoluções ANTAq** – 3.290/14 – 3.274/14 – 3.259/14 – 3.220/14 – 2.969/13, entre outras

³ **Portarias SEP** – 110/13

I - (IN) SEGURANÇA JURÍDICA

(1) TERMINAL DE USO PRIVADO - TUPs

(1.1) INCONSISTÊNCIAS: *Pela Lei 12.815/13, toda intenção de investimento em novos TUPs se dará pelo Anúncio Público ou Chamada Pública com possível abertura de Processo Seletivo, ambos com objetivo de identificar a existência de outros interessados na obtenção de autorização de instalação portuária na mesma região e com características semelhantes. Ambos estarão limitados, por parte do Governo, a uma prévia análise sobre “viabilidade locacional”. Neste item, a inconsistência se dá à medida que a própria Lei 12.815/13 exige que o interessado em autorização de instalação portuária deve apresentar título de propriedade, inscrição de ocupação, certidão de aforamento, cessão de direito real ou outro instrumento jurídico que assegure o direito de uso e fruição do respectivo terreno, além de outros documentos previstos por ocasião do instrumento de abertura.*

Os Anúncios, Chamadas ou mesmo Processo Seletivo Público são conceitos contrários ao título de propriedade, bem como ao direito real de uso do terreno.

Quanto ao conceito “viabilidade locacional”, criado pelo Governo, o Decreto 8.033/13 define como sendo a possibilidade da implantação física de duas ou mais instalações portuárias na mesma região geográfica que não gere impedimento operacional a qualquer uma delas.

Duas ou mais instalações portuárias próximas, por si só, não são justificativas para impedimentos operacionais, visto que a proximidade de instalações é salutar para a competição empresarial. Este condicionamento a uma análise de “viabilidade locacional” é um entrave inibidor à entrada de novos players na atividade.

Nestas novas modalidades de Autorização, o novo contrato (o contrato de adesão) exige Garantias de Proposta e Execução, apontadas aqui como sendo, também, inconsistência importante na medida em que não há que se exigir garantias aos proprietários de terrenos ou gestores de seus próprios negócios, a exceção das Chamadas Públicas para que se evite possível especulação.

Para a continuidade das operações em TUPs e a consequente renovação de seus contratos de adesão, a Lei 12.815/13, exige que o autoritário promova investimentos para expansão e modernização das instalações. Ocorre, porém, que o Decreto 8.033/14 e a Portaria SEP 110/13 limitam a expansão dos TUPs. Quando esses TUPs estão fora da área do Porto Organizado, expansões maiores que 25% passarão por outro processo de Anúncio Público e, TUPs dentro dos Portos Organizados estão proibidos de expandir. Não há explicação técnico-jurídica que justifique a existência desses dispositivos, muito menos o percentual de 25%, pois a continuidade dessas operações está diretamente ligada à expansão de áreas.

Por fim, mas não menos importante, o Decreto 8.033/13 e a Resolução 3.290/14 separa os projetos portuários em duas partes distintas, a saber: projeto de instalações em terra e estruturas náuticas, como se terminais portuários pudessem sobreviver, ou mesmo existir sem a respectiva estrutura náutica. Terminais Portuários sem estruturas náuticas seriam apenas plantas industriais ou de serviço, mas nunca um terminal portuário. “Um terminal de uso privativo se caracteriza pela configuração de uma instalação portuária integrada, constituída de área para armazenagem e cais, ponte de acesso e píer de atracação. (grifo nosso)”⁴

(1.2) IMPACTOS: *Os anúncios públicos, com análise de viabilidade locacional, a exigência de garantias aos donos dos empreendimentos e a limitação de expansão e da liberdade de investir em terrenos próprios, além de trazer um arrefecimento no montante de investimento, contribui para aumentar a insegurança jurídica e incentiva a judicialização do setor. Dos R\$ 50 bilhões de investimentos anunciados pelo Governo Federal, até a presente data foram homologados R\$ 8 bilhões de investimentos que já estavam com suas Licenças e Projetos devidamente autorizados, bastando apenas o*

⁴ Resposta da ANTAQ ao Parecer MP/CONJUR/MAA 0651 e MP/CONJUR/JAR/2010 a Consultoria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – (MPOG) ao caso THYSSUNKRUPP CSA Siderúrgica do Atlântico Ltda.

seu enquadramento na nova regulamentação. O restante desses investimentos são expectativas para futuras autorizações ou licitações.

(1.3) PROPOSTA: A **ABTP** propõe a supressão dos Anúncios Públicos, bem como das exigências de Garantias, tanto de proposta como de execução, além da revogação da Portaria SEP 110/13 que não traz absolutamente nenhuma justificativa viável à limitação para expansão dos TUPs. Que a adaptação dos contratos vigentes respeite o direito adquirido dos terminais em operação. Roga-se pela liberdade de expansão de áreas em TUPs dentro ou fora dos Portos Organizados e a unificação dos projetos portuários.

(1.4) RESULTADOS: A liberdade de investimentos trará ao setor maior competitividade e isto resultará em melhor qualidade na prestação dos serviços portuários, maior tentativa de eficiência do setor, colaboração ao escoamento das commodities brasileiras, apoio ao saldo da balança comercial e por fim redução dos custos portuários e também redução dos custos de procedimentos/projetos. E, acima de tudo, a atração de empreendimentos produtivos ao longo dos canais e rios navegáveis.

(2) INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS ARRENDADAS – Terminais Portuários existentes nos Portos Públicos.

Instalações portuárias arrendadas, aquelas contidas dentro da Poligonal do Porto Organizado, também passaram e, ainda passam, por inúmeras mudanças, a começar pelos **CONTRATOS VIGENTES**: (i) possibilidade de prorrogação antecipada de contratos e/ou simplesmente prorrogação, (ii) equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos sem estudo prévio para a fixação de taxa de retorno – TIR, (iii) redução do prazo contratual, (iv) ampliação de área com exigência de muitas condicionantes, (v) a supressão do direito de adaptação aos contratos pré-93. E, para os **CONTRATOS FUTUROS**: (vi) a mudança do Critério de Licitação de áreas, Prazo de Concessão, (vii) baixa eficiência das Administrações Portuárias, (viii) rearranjo das Poligonais dos Portos e seus respectivos PDZs, (ix) a governança consultiva àquela deliberativa dos Conselhos de Autoridade Portuária, (x) a obrigação do uso de mão de Obra oriunda do OGMO e o consequente aumento dos custos dessa mão de obra por inserção das categorias diferenciadas.

OBSERVAÇÃO: “Os assuntos Poligonais, CAPs e a questão trabalhista serão tratadas em itens apartados.”

(2.1) INCONSISTÊNCIAS: A possibilidade de prorrogação antecipada dos contratos de arrendamento encontra-se devidamente expressa no artigo 57 da Lei 12.815/13 condicionada pela obrigação de investimentos. Todavia, os pedidos de prorrogação antecipada receberam uma carga muito maior de critérios do que aqueles expressos em Lei. Observa-se principalmente que a Equação técnico – econômica sofreu sensível alteração, por meio de Portaria SEP 140/14 (Nota Técnica 7), com a exigência de um Fluxo de Caixa Marginal, obrigação de comprovação de Fluxo de Caixa Contratual, $VPL = \text{zero}$ versus Tempo de Contrato e, a utilização de uma Taxa Interna de Retorno – TIR, não compatível com o atual cenário econômico brasileiro. E, por conta desses e outros novos critérios, o prazo de prorrogação contratual poderá não se estender aos 50 anos de arrendamentos como ocorria anteriormente.

No que tange à ampliação de áreas (terminais) em uma área contígua, o Decreto 8.033/13 exacerbou a Lei ao impor mais critérios de ampliação dessas áreas contíguas, ao exigir a comprovação da inviabilidade técnica, operacional e econômica de realização de licitação de novo arrendamento, bem como a revisão de metas, tarifas e outros parâmetros contratuais, de forma a incorporar ao contrato os ganhos de eficiência.

Ao novo critério de licitação de áreas, será o julgamento, de forma isolada ou combinada, da maior capacidade de movimentação, da menor tarifa ou do menor tempo de movimentação de carga, e outros. Anteriormente, o critério de licitação era o maior valor de Outorga. Embora o Governo tenha excluído a cobrança do Valor de Outorga, percebeu-se nos primeiros Editais de Licitação que o valor das áreas a serem arrendadas cresceu, em média, 400%.

Nos primeiros editais de licitação foram encontrados potenciais erros que contribuíram para questionamentos judiciais, a saber: (a) lista de inventário das áreas, (b) erros de projetos civis, (c) a não apresentação do Projeto Básico de Implantação – PBI, (d) alocação de riscos, (e) passivos ambientais desconhecidos, (f) responsabilidade por serviços de dragagem de berço, (g) tarifas tetos, etc.

Parte desta lista de inconsistências reside na tentativa do Governo em flexibilizar as exigências de licitação pela Lei 8.666/93 pelo recente Regime Diferenciado de Contratação – RDC Lei 12. 462/2011. Porém não há que se falar em

flexibilidades, sem que antes, ou ao mesmo tempo, haja um esforço maior para melhorar a organização da máquina pública e o planejamento do processo de licitação, bem como a elaboração de bons projetos executivos.

Além disso, nestes Editais de Licitação, foram inseridas aquelas áreas em que os contratos de arrendamento são aqueles anteriores a Lei 8.630/93 e que carecem, ainda, de adaptação e possuem judicialização da área.

(2.2) IMPACTOS: *Os novos critérios de prorrogação e ampliação de área limitam e impõem novas burocracias e mais custos, senão retardam os investimentos, bem como impedem a imediata expansão da infraestrutura portuária. As mudanças de regra na antecipação de prorrogação e revisão dos contratos de arrendamentos vigentes trazem profunda insegurança jurídica, além de não propiciar a cultura da produtividade ao tentar incorporar os ganhos de eficiência ao contrato. A TIR estabelecida em 8,3% é um fator que não estimula o investidor na medida em que todo o valor que exceda o retorno do capital no montante desta taxa deve ser revertido ao Poder Concedente.*

Para corroborar com a falta imediata de investimentos de capital privado nos portos brasileiros, os novos editais de licitação e, suas regras, por apresentarem muitas inconsistências técnicas e legais foram contestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

A não adaptação dos contratos pré-93 não permitiu investimentos imediatos no montante aproximado de R\$ 10 bilhões e ainda gerou judicialização para continuidade das operações dessas áreas e, ainda com sérios riscos de desabastecimento de combustíveis, principalmente na região Nordeste do país.

(2.3) PROPOSTA: *A ABTP propõe a flexibilização das regras para viabilizar investimentos imediatos, com a adaptação dos contratos pré-93, a possibilidade de expansão das áreas contíguas com obediência restrita ao texto expresso na Lei. Supressão do parágrafo único e do artigo 24.º do Decreto 8.033/13 e urgente revisão dos processos e editais de licitação, bem como regras que incentivem a prorrogação dos contratos de arrendamentos em função da proteção das suas cadeias logísticas verticalizadas e direitos contratuais adquiridos. Taxa Interna de Retorno atrativa e em conformidade com a realidade do setor portuário brasileiro. Adaptação dos editais de licitação e contratos de arrendamento vigentes para financiamento na modalidade. Implantação da modalidade de financiamento do PROJECT FINANCE⁵ (non recourse).*

(2.4) RESULTADOS: *A liberdade de investimentos trará ao setor maior competitividade e, isto resultará em melhor qualidade na prestação dos serviços portuários e consequente redução do Custo Brasil.*

(3) ÁREAS DOS PORTOS ORGANIZADOS – POLIGONAL DO PORTO ORGANIZADO

(3.1) INCONSISTÊNCIAS: *Mudanças: A Nova Lei dos Portos distingue totalmente a natureza, deveres e direitos dos Terminais Arrendados e dos Terminais Privados, ao definir que os Terminais Arrendados estão localizados dentro do porto organizado, bem como define que o Terminal Privado é aquele localizado fora da área do porto organizado. Os direitos dos atuais Terminais Privados que se encontram localizados dentro da área do porto organizado estão respeitados, ao dizer que os mesmos “terão assegurada a continuidade das suas atividades.” (artigo 58.º). E, é a Poligonal do Porto Organizado quem define a delimitação da área dos portos por meio de Ato do Poder Executivo (leia-se Decreto)*

(3.2) IMPACTOS: *Com a nova configuração regulatória dos portos, certamente haverá revisão/releitura dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento dos Portos. Com esta medida, há possibilidade de importantes alterações nos PDZs atuais, diretamente ligadas à definição de linhas poligonais dos portos organizados. A primeira inconsistência reside no*

⁵ (non recourse – desobriga os investidores quanto a concessão de garantias) - Obras concluídas por modalidade de Project Finance: EUROTUNNEL (Inglaterra/França) LUMUT POWER PLANT (Malásia), KEILANG CONTAINER TERMINAL (Malásia), YANGZHON THERMAL POWER (China), AJAX STADIUM FOOTBALL (Holanda), EL ABRA MINERAÇÃO (Chile) entre outras.

fato do Poder Concedente poder alterar o PDZ e suas poligonais sem a necessidade de ter o novo documento analisado e deliberado pela comunidade local, mesmo porque, o Conselho de Autoridade Portuária – (CAP) que, anteriormente deliberava sobre os PDZs, atualmente apenas sugere a mudança e a aprovação dos Planos.

Essa revisão da poligonal está gerando insegurança jurídica aos contratos em vigor, em tramitação e aos futuros, contrariando a intenção do Governo com o novo marco regulatório de dar maior segurança aos investidores. Empresas Privadas localizadas fora da poligonal do porto organizado poderão ser incluídas no redesenho da poligonal.

Os Terminais Privados localizados dentro das poligonais, pela Portaria SEP 110/13 não poderão realizar expansões portuárias, mesmo que em área própria. Isto contraria frontalmente o disposto no artigo 58.º da lei 12.815/2013 citado acima.

A impossibilidade de ampliação dos Terminais Portuários compromete a tão almejada modernização e competitividade portuária, pilares da Lei 12.815, como também a cadeia produtiva de importantes indústrias, que sem a expansão do seu Terminal Portuário não poderão garantir o escoamento do aumento de produção, bem como funcionará como uma restrição à implantação de unidades produtivas ao longo dos canais marítimos e nas margens dos rios e lagoas navegáveis.

(3.3) PROPOSTA: A **ABTP** propõe a criação de critérios que balizem a revisão das poligonais, com o propósito de garantir direitos adquiridos, a saber: (i) preservar os terminais que estão operando, os que já tiverem autorização/arrendamento; (ii) bem como os que já tiverem termo de referência ou licença prévia. Obter a participação junto à SEP nas discussões das alterações das poligonais dos Portos Organizados. Requerer que toda e qualquer proposta de alteração de poligonal seja precedida de audiência pública, no cumprimento da lei e dos interesses da comunidade portuária.

(3.4) RESULTADOS: Manutenção das operações sem majoração de custos processuais e respeito a direitos adquiridos.

B - GOVERNANÇA

(4) ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA

(4.1) INCONSISTÊNCIAS: As administrações portuárias há muito, já se encontravam incapacitadas para realizar suas funções rotineiras de manutenção do condomínio portuário e, principalmente para as transformações fundamentais em garantir a modernização dos portos públicos em possíveis padrões internacionais – Com o advento da Nova Lei dos Portos, as Administrações Portuárias, entendidas como sendo as Cias Docas, passaram a não fixar mais as tarifas portuárias, apenas as arrecadam, não elaboram os Editais de Arrendamentos, elaboram os PDZ sem necessidade de aprovação pelo CAP, não possuem o poder de fiscalização e penalidades. Continuam sem comando efetivo sobre os seus agentes fiscais e sobre os Práticos. Desta feita, a maioria dos portos públicos convive com baixo grau de eficiência das Cias Docas.

(4.2) IMPACTOS: A centralização das decisões das Cias. Docas na ANTAQ e na SEP causa o esvaziamento do conceito de autoridade portuária, resulta em custos administrativos desnecessários para os portos organizados, retrabalhos por parte dos arrendatários/usuários e, por fim o perfil decisório fica alongado e provoca mais tempo improdutivo e dúvidas aos procedimentos relativos entre Arrendatários e Poder Concedente.

(4.3) PROPOSTAS: A mudança no modelo de gestão das Cias Docas é assunto complexo, pelos elevados passivos das Cias. Docas e pela política de recursos humanos adotada na equipagem das mesmas. Reconhece-se, entretanto, que o modelo atual não tem como evoluir e não contribui com a imperiosa necessidade de modernização dos portos nacionais. É preciso separar as funções da administração, que deve ser privada, das funções da autoridade, cujo papel e responsabilidades, por sua vez, precisam ser revistas.

*Objetivando o melhor emprego de capital no porto público, a **ABTP** propõe a transferência de atribuições condominiais das autoridades portuárias para o setor privado, por meio de uma associação formada por empresas arrendatárias e autorizatárias que operam as instalações portuárias na área do PO.*

(4.4) RESULTADOS: *Melhor eficiência na gestão da máquina pública, redução dos custos dos recursos humanos, aumento do índice de eficiência no atendimento ao usuário/arrendatário e harmonização das relações porto-cidade*

(5) CONSELHO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA - CAPs

(5.1) INCONSISTÊNCIAS: *Os CAPs eram os órgãos superiores deliberativos do porto organizado e havia, no CAP, câmaras de discussão das questões institucionais e operacionais relativas à administração e ao desenvolvimento do porto. Os CAPs eram soberanos e suas decisões só podiam ser revogadas por decisão judicial. Esses Conselhos compunham, junto com a Administradora do Porto Organizado, a Autoridade Portuária, a quem cabia regulamentar a exploração e a atividade do porto organizado e estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, dentre outras atribuições.*

Com a promulgação da Lei nº 12.815/2013, o CAP passou a ser órgão consultivo da autoridade portuária; a participação do poder público no CAP, que era de menos de 20% passou a 50%, com redução correspondente das demais partes (operadores, trabalhadores e usuários). Além disso, é do poder público o voto de qualidade; o CAP, que antes deliberava, passou a apenas sugerir as ações a serem adotadas pela administração do porto;

(5.2) IMPACTOS: *Visível enfraquecimento da autonomia e da participação da comunidade local nas decisões que podem afetar a eficiência e o desenvolvimento dos portos organizados, mediante a centralização das decisões no Distrito Federal, indo na contramão de um regime federalista.*

(5.3) PROPOSTA: *A **ABTP** propõe restabelecer o papel deliberativo⁶, autônomo e decisório dos CAP e o fim do desbalanceamento representativo dos stakeholders (agentes com interesses no porto) no Conselho, perante o poder público, bem como a representação e participação ativa dos terminais de uso privado na área de influência do Porto Organizado.*

(5.4) RESULTADOS: *A participação da comunidade local nas decisões de desenvolvimento e manutenção dos Portos Organizados é preponderante para diminuição de conflitos entre o porto e sua comunidade, melhorias de condições específicas de saneamento, meio ambiente, bem como no desenvolvimento de políticas públicas às comunidades afetadas (negativa/positivamente) pela operação desses portos.*

(6) AGÊNCIA REGULADORA PARA O SETOR PORTUÁRIO

⁶ ACÓRDÃO TCU TC 024.011/2013-4 – **item 101 página 12** - “Desse modo, constata-se de forma inequívoca uma diminuição das atribuições do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), que deixou de ser órgão deliberativo e se tornou órgão consultivo da administração do porto. Ademais, em vários pontos da nova lei dos portos, percebe-se um esvaziamento dos poderes antes atribuídos a este órgão. Um deles, presente no art. 22 da Lei 12.815/2013, apresenta a Secretaria de Portos da Presidência da República como coordenadora da atuação de todos os órgãos e entidades públicos nos portos organizados, instaurando uma aparente precedência deste órgão antes menos evidente.” **Item 113 página 13** – “Essa centralização de poder na SEP, com o atropelamento de importantes entidades locais como o CAP de Santos e a Autoridade Portuária (Codesp), pode causar sérios danos aos futuros processos licitatórios, com o iminente risco de judicialização e perda de eficiência.”

(6.1) INCONSISTÊNCIAS: *A regulação é um importante instrumento de Estado e que tem enormes consequências para o dia a dia de uma sociedade e para o desempenho da economia. Alguns estudos⁷ mostram que os custos administrativos que surgem a cada nova rodada de regulamentação podem alcançar um número bem superior aos 2% do PIB em países em desenvolvimento na qual os marcos regulatórios tendem a ser mais complexos.*

A tendência internacional sugere que os países mantenham uma Política Regulatória de Qualidade⁸ e, neste sentido uma regulação de qualidade é aquela que se apresenta EFETIVA, TRANSPARENTE, EFICIENTE e RESPONSÁVEL. Neste perfil, não se impõem pelas Agências, encargos e custos desnecessários, reduz-se a discricionariedade, aumenta-se e abre-se a participação da sociedade na sua preparação e implementação.

Este não parece ser, nem de longe, o caso brasileiro. Na medida em que a sociedade não é convidada a participar, há total desconhecimento de análises prévias dos impactos regulatórios e, por fim, mas não menos importante, não há revisão posterior das regulamentações.

(6.2) IMPACTOS: *Sem regras claras, participação e confiança, o investimento privado é inibido e os custos dos contratos vigentes são majorados.*

(6.3) PROPOSTA: *A ABTP propõe a modernização da legislação da agência reguladora, assim como observar critérios técnicos na escolha dos seus dirigentes e reforçar o nível de profissionalização de seus quadros. Contemplar a definitiva implementação, por parte do Governo Federal, da Análise do Impacto Regulatório – (AIR) que se constitui em uma ferramenta de melhoria da qualidade regulatória “ex-ante”. São seus componentes: (a) AIR, (b) Consulta Pública, (c) simplificação administrativa, (d) guia de boas práticas de implementação de políticas públicas, (e) considerar na elaboração das normas as alternativas às regulações tradicionais tendo em conta melhores práticas, (f) editar normas com datas pré-definidas para revisão pós- implementação, neste último caso a formação de uma agenda regulatória.*

(6.4) RESULTADOS: *Um marco regulatório adequado de modo a garantir autonomia, transparência e eficiência para a agência reguladora. Simplificação da regulação existente, evitando-se uma regulação excessiva.*

(7) SERVIÇOS DE PRATICAGEM

(7.1) INCONSISTÊNCIAS: *O serviço de praticagem é obrigatório, mas oferecido em regime de monopólio, nunca interferido. É regido pela Lei nº 9.537/97, Decreto 2.596/98 e a NORMAM 12. Atividade sem regulação econômica há muitos anos. A Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP) criada pelo Decreto nº 7.860/2013, para propor metodologia de regulação de preços do serviço de praticagem, preços máximos do serviço em cada Zona de Praticagem, criou medidas para o aperfeiçoamento da regulação do serviço em cada Zona de Praticagem (ZP) e abrangência de cada ZP. Desde dezembro 2012 até o presente, o Conselho trabalha na metodologia de preços dos serviços, tendo aprovado uma fórmula que considera os custos de uma estrutura de praticagem de referência, com uma remuneração de referência (EUA), número de práticos na manobra, dentre outros parâmetros. A Autoridade Marítima determinou às praticagens que abrissem seus custos estruturais até 28/10/2013, sob pena de serem os mesmos arbitrados.*

(7.2) IMPACTOS: *Nenhum impacto pode ser sentido até o momento, uma vez que os objetivos pelos quais a CNAP foi criada não foram alcançados até o presente e os problemas da praticagem continuam inatacados. Nenhum preço/tabela máximo do serviço foi homologado ainda, uma vez que foram obtidas liminares judiciais contra esta precificação pretendida pela CNAP. Elevados preços dos serviços contribuem para o elevação do chamado Custo Brasil. Deficiências na disponibilidade e prontidão dos práticos, bem como as exigências/requisitos da Autoridade Marítima (NORMAM 12) burocratizam em demasiado a requisição do serviço.*

⁷ **PRO-REG** – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação. - Análise do Impacto Regulatório – AIR – Dez.2010 - página 6

⁸ Idem

(7.3) **PROPOSTA:** A **ABTP** propõe que os terminais portuários (tanto de uso público quanto de uso privativo) possam contratar oficiais de manobra, com qualificação de práticos diretamente, a vínculo. Alterar o PLS 117/2010, que visa aumentar a concorrência no serviço de praticagem, visando possibilitar os terminais portuários terem práticos habilitados em seus quadros de pessoal. Revisão da LESTA (Lei 9.537/97), para destinar a regulação técnica à Autoridade marítima e a regulação econômica da atividade à ANTAq.

(7.4) **RESULTADOS:** Redução potencial dos preços cobrados aos usuários dos serviços portuários e redução de tempo improdutivo.

C - RELAÇÃO CAPITAL-TRABALHO

(8) TRABALHO PORTUÁRIO

(8.1) **INCONSISTÊNCIAS:** Diversas regras contidas na Lei n. 12.815/13 acarretaram retrocessos na relação capital-trabalho e o recrudescimento dos conflitos na orla portuária. Torna-se inexorável a alteração da Lei para estabelecer a liberdade de contratação de trabalhadores, bem como a oportunidade para os demais trabalhadores do mercado terem acesso às atividades portuárias. Neste trabalho, estão inseridos os três principais entraves a Relação Capital versus Trabalho, a saber:

(8.1.1) **Obrigatoriedade de Contratação dos Trabalhadores Registrados no OGMO** - Na prática e por decisão do TST, antes da Lei n. 12.815, o operador portuário deveria dar preferência aos trabalhadores de capatazia quando fosse contratar a prazo determinado. O tomador de serviços ofertava a contratação com vínculo aos trabalhadores de capatazia lotados no Órgão Gestor de Mão de Obra - OGMO. Após essa providência, o operador portuário/terminal, caso as vagas ofertadas não fossem preenchidas, total ou parcialmente, ficava com o direito de contratar trabalhadores diretamente do mercado.

A liberdade parcial de contratar com vínculo consagrada na Lei n. 8.630 foi rompida pela Lei n. 12.815, de 2013, pois impôs a obrigatoriedade de contratar, com vínculo ou sem, os trabalhadores avulsos, inclusive os de capatazia e de bloco. Restabeleceu-se assim o monopólio das categorias de trabalhadores nos portos.

(8.1.2) **Cancelamento do registro do TPA pela aposentadoria** - A nova Lei portuária contrariou a Convenção n.º 137 e Recomendação n.º 145 da OIT, ao dispor que a aposentadoria voluntária não cancela o registro/matricula. Esse dispositivo é absolutamente inconsistente com o desenvolvimento permanente da tecnologia e dos métodos de carga e descarga, bem como a grande procura pelas contratações de portuários com vínculo empregatício, torna-se necessário a adequação do contingente dos OGMOs. Por outro lado, não será justo que aquele que já conta com remuneração da aposentadoria, dispute o trabalho com aquele que não tem outra fonte de renda.

(8.1.3) **Negociações capital/trabalho utilizando a categoria profissional preponderante (apenas um Sindicato), quando apropriado.** - A Lei 12.815/13 excluiu o conceito de Sindicato preponderante. A nova lei impede qualquer negociação capital/trabalho racional, reduzindo o excesso de Sindicatos que em muitos portos ainda permanecem presentes. A nova lei exige negociações com cada um dos Sindicatos que representem os trabalhadores portuários das várias funções envolvidas. Não há regulamentação que viabilize o Sindicato preponderante já que a lei não previu este instituto. Ao contrário, o Decreto 8.033/13, ao regulamentar a Lei 12.815, fortalece os vários Sindicatos de todas denominadas "categorias profissionais diferenciadas" listadas no artigo 40.º Também neste quesito a nova lei brasileira está na direção contrária ao que as melhores práticas mundiais recomendam.

(8.2) **IMPACTOS:** A obrigatoriedade de Contratação dos Trabalhadores Registrados no OGMO envolverão fortes conflitos. Os Sindicatos poderão impedir que os trabalhadores aceitem as contratações. Muitos trabalhadores de capatazias, já contratados, vieram do mercado e não dos OGMOs.

Já a aposentadoria resultará no inchamento dos OGMOS e trará também forte pressão pela renda mínima e recrudescimento do conflitos nos cais.

Por fim, as negociações capital/trabalho utilizando a categoria profissional preponderante farão com que os terminais privados sejam instados a negociar as condições de trabalho do seu pessoal vinculado e que trabalhem na movimentação de cargas com a variedade dos sindicatos da orla marítima. Grave retrocesso. Fortalecer-se-ão as disputas meramente de poder pelas lideranças sindicais, além das maiores dificuldades quanto às contratações de trabalhadores com vínculo permanente.

(8.3) PROPOSTA: A **ABTP** propõe a alteração da Lei 12.815/13, para estabelecer a liberdade de contratação de trabalhadores dentro ou mesmo fora do porto organizado. Além disso, elaborar um levantamento junto aos OGMOS dos números atuais de trabalhadores vinculados aos OGMOS para incentivar a aposentadoria com o cancelamento do registro/matricula.

*Quanto ao cancelamento do registro do TPA pela aposentadoria, a **ABTP** propõe a alteração da Lei, retornando ao regramento anterior e submetendo-se às recomendações da OIT 137, mantendo-se o cancelamento do registro do TPA aposentado.*

*A **ABTP** propõe, finalmente, unificar as todas categorias em uma única categoria de Trabalhadores Portuários.*

(8.4) RESULTADOS: Melhoria na Gestão da Mão de Obra, evolução qualitativa da mão de obra portuária e redução de custos portuários e dos produtos brasileiros.

D - INFRAESTRUTURA

(9) ACESSOS

(9.1) INCONSISTÊNCIAS: A Lei 12.815/13 previu, acertadamente, no seu artigo 53.º o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária que prevê a execução das obras e serviços de engenharia de dragagem para manutenção ou ampliação de áreas portuárias e de hidrovias, inclusive canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio, e berços de atracação, além dos serviços de sinalização e balizamento e monitoramento ambiental.

Desde o início efetivo das obras do Programa Nacional de Dragagem – PND, em 2010, a Secretaria de Portos já concluiu 17 obras de dragagem com apenas 1(uma) em execução em 2013 e 7 encontram-se em fase de projeto/licitação. O Governo Federal já investiu, desde 2010, um montante de R\$ 1,6 bilhões .

Ocorre que, embora o Governo tenha dispendido R\$ 1,6 bilhões, ao final das obras de dragagem os portos ainda apresentam pouca profundidade, ou, em alguns casos, os serviços tiveram efeitos inversos, ou seja, diminuindo ainda mais a capacidade de navegação e atracação dos navios nos portos.

A Marinha do Brasil não aprovou boa parte das batimetrias realizadas nos portos após as obras de Dragagem, o que não permitiu, por parte da Marinha a autorização de publicar novas profundidades de navegação e atracação .

(9.2) IMPACTOS: Sedimentação progressiva nos Canais de Acesso e Berço. Impossibilidade de atracação/utilização dos navios que já frequentam os portos, ou mesmo navio de maior porte. Muitos navios (principalmente graneleiros) são subutilizados e para o seu completo carregamento necessitam escalar outros portos. Majoração dos Custos de Demurrage. Além disso, há elevada preocupação com questões de segurança da navegação e consequente elevação dos custos de (des)atracação.

(9.3) **PROPOSTA:** A **ABTP** propõe continuidade dos projetos de dragagem de aprofundamento e de manutenção. Que os projetos e, sua execução leve em consideração estudo do navio-tipo. Rigoroso e permanente acompanhamento das obras em execução e, envolvimento da Autoridade Marítima no processo de execução.

(9.4) **RESULTADOS:** Redução de custos/fretes com a utilização de toda a capacidade do navio-tipo. Possibilidade de recepção de navio de grande porte em atendimento ao conceito de economia de escala. Aumento da segurança da navegação.

(10) ESPELHO D'ÁGUA – SECRETARIA DO PATRIMONIO DA UNIÃO

(10.1) **INCONSISTÊNCIAS:** Trata-se da Portaria n. 404, de 2012, que substituiu a de n. 24, de 2011, exarada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que instituiu a cobrança do pelo uso do “espaço físico sobre águas públicas”, mais conhecido como “espelho d’água”.

Primeiramente, falece competência legal para a SPU legislar e impor obrigações e ônus financeiros sobre a atividade portuária, esta de competência exclusiva da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP), de acordo com a Lei n. 12.815, de 2013, bem como da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), aprovada pela Lei n. 10.233, de 2011. Ao contrário, a competência da SPU se restringe aos bens imóveis da União (art. 39 do Decreto nº 7.675, de 2012), não abrangendo as águas públicas.

(10.2) **IMPACTOS:** O referido ato normativo, além de impor um verdadeiro tributo, invadir competência legislativa do Congresso Nacional e das atribuições da SEP, impõe uma densa e absurda burocracia que alongará e retardará os processos de autorização de implantação de novos empreendimentos portuários e a expansão dos atuais terminais.

(10.3) **PROPOSTA:** A **ABTP** propõe que esse ônus financeiro e burocrático seja resolvido com o cancelamento do ato ilegal (Portaria n. 404/11) que criou a cobrança e o processo fartamente burocrático, o qual além de alongar as autorizações para a instalação de novos terminais ou a expansão dos atuais e afasta novos investimentos.

(10.4) **RESULTADOS:** redução dos custos logísticos de exportação do produto brasileiro