



RELATÓRIO DE AIR

Data: 30/03/2021	Área: Gerência de Regulação Portuária	Versão: 1.0
Palavras-chave: Regulação, Normas, Portos Públicos, Seguros	Processos relacionados: 50300.012156/2018-64, 50300.005080/2019-00	AIRs relacionadas: n.a
Assunto: Eixo 3.5 - Instalações Portuárias: Definição de critérios mínimos que orientem a contratação de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais para dar cobertura as suas responsabilidades como autoridade portuária e arrendatários (ou figuras análogas, tais como contrato de transição, uso temporário, cessão de uso), excluindo o seguro de operador portuário. (Agenda Regulatória 2020/2021).		

SUMÁRIO

[SUMÁRIO EXECUTIVO](#)

[DESCRÍÇÃO DO PROBLEMA](#)

[Definição, causas primárias e consequências](#)

[Efeitos e descritores do problema](#)

[MERCADO DE SEGUROS](#)

[Seguros](#)

[Classificação de Riscos](#)

[RESPONSABILIDADE CIVIL DAS EMPRESAS PÚBLICAS](#)

[IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO](#)

[IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL](#)

[DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR](#)

[DESCRÍÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS](#)

[MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA NACIONAL E INTERNACIONAL RELACIONADA AOS SEGUROS PORTUÁRIOS](#)

[Experiência Brasileira](#)

[Experiência Internacional](#)

[COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS](#)

[Análise multicritério](#)

[Análise de Risco e Efeitos](#)

[Da relação de custo-efetividade da intervenção ou não da ANTAQ](#)

[SOLUÇÃO DE MENOR IMPACTO - ESCOLHA DA ALTERNATIVA](#)

[ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO](#)

[Análise de resultado regulatório - ARR \(futuro\)](#)

[DISPENSA DE AUDIÉNCIA PÚBLICA](#)

[Das conclusões](#)

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Este Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) foi elaborado nos termos do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#), tendo por objetivo dar cumprimento ao item 3.5 da Agenda Regulatória da ANTAQ, biênio 2020-2021, que estabeleceu a definição de critérios mínimos que orientem a contratação de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais para dar cobertura as suas responsabilidades como autoridade portuária e arrendatários (ou figuras análogas, tais como contrato de transição, uso temporário, cessão de uso), excluindo o seguro de operador portuário, conforme art. 32, XVIII, da [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 6 de fevereiro de 2014](#).

2. Em breve contextualização, a matéria se deu em virtude da dificuldade na contratação de um seguro conjunto, que tivesse como cobertura tanto responsabilidade civil como acidentes pessoais, por envolver uma gama de riscos na cobertura a terceiros e acidentes pessoais. A análise a seguir compreendeu que, realmente, são dois seguros diferentes. Além disso, a dificuldade latente foi em contratar seguros para a Autoridade Portuária, notadamente aqueles de responsabilidade civil.

3. Ao contextualizar o problema, inicialmente, foram investigadas as causas da dificuldade de contratação de seguro de responsabilidade civil por alguns agentes regulados, indicando, aparentemente, possíveis deficiências informacionais para que as seguradoras pudesse avaliar o risco efetivo a ser assegurado, tais como dados históricos de controles de acesso aos portos organizados, por exemplo.

4. Ainda na fase de investigação, em um primeiro momento, foi suscitada a possibilidade de existência de um mercado incompleto de seguros de responsabilidade civil para as Autoridades Portuárias. Um mercado é incompleto quando um bem/serviço não é oferecido, ainda que o seu custo de produção esteja abaixo do preço que os potenciais consumidores estariam dispostos a pagar. Destarte, por mais que o regulado haja em conduta ao encontro do cumprimento da exigência normativa, não há como o setor da sociedade civil cumprir uma obrigação que dependa de uma prestação de serviços que não lhe é oferetada. Porém, parece-nos não ser o caso de um mercado incompleto, dado que há autoridades portuárias que possuem seguros, o que nos leva a crer que a dificuldade de contratação por alguns agentes deve-se a outros motivos, possivelmente associados à deficiência organizacional e de controle interno.

5. Dessa forma, além dos critérios mínimos que orientem a contratação de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais, temos uma segunda problemática, em menor escala, relativa à dificuldade de alguns agentes contratarem seguros de responsabilidade civil, a qual, no entanto, não foi considerada problema regulatório de cunho normativo, mas sim um problema derivado de situações específicas passíveis de gerenciamento pelas administrações portuárias.

6. Portanto, assume-se como problema central a necessidade de definição de critérios mínimos a serem atendidos nas contratações de seguros.

7. Há de se ponderar que a grande maioria dos detentores de outorgas da União para exploração de serviços no porto organizado possuem previsões específicas em seus contratos, não sendo objeto deste estudo a alteração de contratos celebrados.

8. Dito isso, o desenvolvimento da Análise de Impacto Regulatório se inicia por um mapeamento aprofundado do tema, envolvendo: (i) questões conceituais dos seguros aplicáveis portuários, (ii) abordagem da prática nacional e internacional de utilização de seguros e seus critérios adotados, (iii) arcabouço jurídico sobre responsabilização, (iv) evidências coletadas do setor portuário, (v) atores e grupos afetados, (vi) identificação da base legal aplicável, e por fim, definição dos objetivos a serem atingidos.

9. A partir das informações obtidas, foram elaboradas propostas regulatórias para solução do problema apontado, contendo sete alternativas possíveis, incluindo a opção de nada fazer. Após avaliar criticamente as alternativas, incluindo uma análise multicritério, dentre outras, a área técnica recomenda alterar a Resolução nº 3.274/214, art. 32 inciso XVII, incluindo critérios mínimos para os seguros de responsabilidade civil e acidentes pessoais, sem criar ônus ao setor regulado, apenas delimitando as coberturas mínimas em cada tipo de seguro. A proposta de alteração normativa pode ser vista na Resolução-Minuta SEI 1289066.

2. DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

10. A presente análise parte do Formulário para Proposição de Ato Normativo GRP (0749439), que traz à baila a [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014](#), a qual atribui infração administrativa à Autoridade Portuária, ao arrendatário, ao autorizatório e ao operador portuário, por não contratar ou deixar de renovar seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais para cobertura aos usuários e terceiros e outros exigidos em convênio de delegação, ou nos respectivos instrumentos contratuais.

2.1. Definição, causas primárias e consequências

11. A busca pela definição do problema encontra como dificuldade a garantia da segurança na proteção ao patrimônio público. Tal afirmativa se mostra plausível à medida que se percebe que tal exigência não foi refletida aos autorizatórios, conforme se pode desprender da [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014](#).

12. Nesse sentido, comprehende-se que o problema consiste no risco de omissão administrativa das empresas públicas (portos organizados), concessionárias (quando houver) e arrendatárias dos portos públicos (ou figuras análogas, tais como contrato de transição, uso temporário, cessão de uso) pela garantia de zelo do patrimônio da União, em decorrência da responsabilidade civil objetiva desta à qual, em última instância, cabe a obrigatoriedade na reparação do bem jurídico público.

13. Dos seguros apontados no escopo deste projeto de Agenda Regulatória temos o [seguro de responsabilidade civil e o seguro de acidentes pessoais](#). Não se trata, portanto, de seguros patrimoniais de bens da União, cuja obrigação foi afastada da [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014](#), face às alterações promovidas pela Resolução Normativa nº 2-ANTAQ/2015.

14. Segundo evidências coletadas, apenas para o seguro de responsabilidade civil há dificuldades para contratação pelas autoridades portuárias.

15. Destarte, o problema encontrado pelo setor regulado ao proceder ao devido cumprimento do dispositivo normativo circunscreve a [contratação do seguro de responsabilidade civil para as autoridades portuárias](#). Outrossim, nota-se que as autoridades em tela buscaram contornar o problema mediante a contratação do seguro na modalidade operador portuário.

16. Entretanto, nota-se que os seguros contratados, apesar de relatados como satisfatórios, podem deixar riscos assumidos pelo união descobertos. Nessa baila, comenta-se que os prejuízos decorrentes de eventuais sinistros às instalações em tela, apesar de baixa probabilidade de ocorrência, acarreta em um prejuízo de ordem de grandeza elevado a ponto de inviabilizar a saúde financeira da outorgada ou da seguradora. Portanto, encontra-se a razão pela qual as seguradoras, sem a cobertura das resseguradoras, evitam assumir os riscos dos custos afundados dos terminais portuários.

17. A análise preliminar do limite de garantia por prêmio de seguro tem como intuito buscar indícios para o não sucesso das licitações para contratações de seguros de alguns portos nacionais. Caso os valores de garantia/prêmio fossem superiores àquelas constantes das apólices vigentes nos demais portos, a recomendação dar-se-ia no sentido de propor a elevação do prêmio de seguro nos terminais portuários que não conseguiram cumprir os dispositivos normativos. Entretanto, os dados apresentados caminharam na direção oposta, é dizer, os terminais portuários com licitações fracassadas apresentaram termos de referência muito menos vantajosos *vía a vis* os terminais portuários que possuem apólices vigentes e, ainda sim, não lograram êxito nos editais de licitação. Especula-se que as seguradoras tenham colocado os portos cujos termos de referência foram utilizados acima em grau de risco superior àquelas portos que obtiveram sucesso na contratação. Nessa feita, recomenda-se a cooperação da SUSEP no sentido de mapear os graus de risco dos diversos portos organizados no país, no sentido de se buscar um produto no mercado que tenha lucro econômico e contribua para a preservação do patrimônio da União.

18. Neste espeque, é de se consignar que após as aprofundadas análises da equipe desta AIR, conforme bem se pode observar neste instrumento, inúmeras reuniões e debates foram necessários na tentativa de que se pudesse encontrar uma saída/solução para saneamento do problema em voga. Problema este que não se configura por se perceberem "culpados ou vítimas", mas sim uma cadeia de circunstâncias que foram geradoras da celeuma enfrentada.

19. Vê-se que as reguladas, constrangidas pelas exigências das determinações regulamentares desta ANTAQ, até anseiam por cumprir a obrigação fruto desta demanda, porém encontram barreiras circunstanciais que lhes obstam os intentos e bloqueiam envides de esforços que saneiem o problema.

20. Pois bem. De nossa parte, como dito, debateu-se, investigou-se e analisaram-se as possibilidades existentes. Inclusive, obteve-se a participação de regulados que, de alguma forma, conseguiram contratar o seguro fruto desta exigência, porém por algum fenômeno, que foge das perspectivas usuais, não foi factível para as demais autoridades portuárias ávidas por cumprir as determinações regulamentares.

21. A título de exemplo, é de bom grado citar um dos anexos destes autos (1163997), que se trata de e-mail, datado 27 de agosto de 2020, enviado à Superintendência de Seguros Privados - SUSEP. Como de sabença geral, a SUSEP é o órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro. Sendo uma Autarquia vinculada ao Ministério da Economia, criada pelo Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

22. O conteúdo do instrumento basicamente solicita da Autarquia orientações quanto às possíveis soluções para o problema. O e-mail assim concluiu sua solicitação:

"[...]

Pelo exposto, o auxílio sugerido de vossa senhoria baseia-se na constatação se há, no âmbito de atuação e conhecimento da SUSEP, seguro nestas proporções, o qual se consolide em critérios mínimos que orientem a contratação de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais para dar cobertura as suas responsabilidades como autoridade portuária e arrendatários (ou figuras análogas, tais como contrato de transição, uso temporário, cessão de uso), excluindo o seguro de operador portuário.

[...]"

23. Ocorre que, muito embora o e-mail supra trate de forma deveras abrangente toda a

cizânia em toda a sua complexidade, não foi possível verificar-se qualquer manifestação por parte daquele Órgão.

24. Não obstante, haverá nova oportunidade para que a SUSEP possa se pronunciar sobre o tema, à medida em que a matéria for submetida aos procedimentos de participação social. Para tanto, sugere-se oficiar diretamente à SUSEP após deliberação do colegiado sobre este Relatório de AIR Preliminar.

2.2. Efeitos e descritores do problema

25. Inicialmente, esta área técnica pesquisou que, em praticamente todos os contratos, sejam eles convênios de delegação para estados e municípios, arrendamentos portuários, cessões e outros, constam em seu teor uma cláusula que se refere à obrigatoriedade da contratação de seguros. Os institutos de exploração de áreas nos portos organizados são regulamentados pela [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#), o [Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013](#) e a [Resolução Normativa ANTAQ nº 7, de 31 de maio de 2016](#).

26. Quanto às Companhias Docas, não há exigência legal, normativa ou contratual de contratação de seguros, porém, nas normas da ANTAQ há previsão normativa aplicável a todos portos organizados (autoridades portuárias) para contratação de seguros, nos termos da [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014](#).

27. Reforça-se, entretanto, que a referida matéria possui competência transversal entre esta Agência Reguladora, o Poder Concedente e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

28. Relatado em apertada síntese o mercado de seguros, informa-se que o presente tema da Agenda Regulatória foi instituído ao se observar a dificuldade de alguns regulados de cumprirem com a Resolução, bem como também da própria Agência em averiguar quando a obrigação de contratar os seguros de responsabilidade civil e de acidentes pessoais foi cumprida ou não. Nesse sentido, tal determinação não partiu de órgão de controle, tampouco de nova legislação correlata.

29. A celeuma havia sido identificada na Superintendência de Fiscalização, mediante o Processo ANTAQ n. 50300.012156/2018-64 que, mesmo diante dos problemas encontrados pelo regulado, reforça a necessidade de se garantir aos portos alguma proteção diante de eventuais prejuízos provocados por sinistros que possam ocorrer frente aos altos riscos de acidentes e desastres com consequências danosas ao patrimônio público, à integridade física de pessoas e à atividade econômica.

30. Na esfera de competência da SFC, o Despacho UREV 0544756 traçou o diagnóstico ensejador do presente item da agenda regulatória, *verbis*:

6. Acontece que, recentemente, diante da cobrança em rito de fiscalização e consequente lavratura de Notificação e Correção de Irregularidade (NOCI) a uma das reguladas UREV, a fiscalizada contactou a equipe de fiscalização e alegou que, após o recebimento da NOCI e busca no mercado, não encontrou para fins de contratação o seguro que contenha a cobertura da forma como prevê a Resolução nº 3274-Antaq, qual seja, seguro de acidentes pessoais para cobertura para os usuários e terceiros da instalação portuária. Na oportunidade, solicitou que, se possível, fossem passadas orientações mais específicas acerca do seguro em questão, ou mesmo a forma como demais reguladas vinham contratando tal seguro. (...)

8. Tem-se que diversas reguladas possuem seguro do tipo coletivo para acidentes pessoais para seus funcionários, no entanto, a dificuldade aparentemente tem ocorrido na contratação desse tipo de seguro para demais terceiros e/ou usuários, quais sejam, frequentadores esporádicos das instalações portuárias, tais como trabalhadores avulsos, transportadores terrestres (caminhoneiros), funcionários das empresas terceirizadas, agentes de fiscalização, clientes do terminal, etc.

9. Analisando o Manual de Fiscalização da área portuária (SEI 0172473), observa-se que o método recomendado para verificação do cumprimento de tal dispositivo é o seguinte: *Exigir apólice de seguro válida, em procedimento de fiscalização.* A metodologia proposta não apresenta orientações detalhadas acerca dos seguros a serem contratados.

31. Ao apreciar a dificuldade também presente na Companhia Docas de São Sebastião, constante no Processo ANTAQ n. 50302.000969/2015-49, o Despacho de Julgamento n. 61/2017/GFP/SFC (0258991) foi cristalino ao constatar, *verbis*:

6. A recorrente comprovou a **recusa de todas as seguradoras contatadas**, acostando aos autos diversos e-mails trocados entre o pessoal da CDSS e as seguradoras, incluindo as maiores e mais reconhecidas empresas seguradoras do mercado. Apesar das dificuldades, ao final, a CDSS decidiu por contratar a seguradora Allianz, embora sem prover a coberturas das áreas e instalações operacionais do porto, a fim de que o porto não ficasse sem quaisquer tipo de coberturas. (g.n)

32. Importa destacar que a Superintendência de Fiscalização consultou as autoridades portuárias, no Processo ANTAQ n. 50300.006069/2017-97, a respeito da existência de dificuldade na contratação dos seguros de responsabilidade civil e acidentes pessoais. A CDRJ relatou o seguinte, conforme Carta CDRJ - ref. Ofício-Circ. 3-2018-SFC (0514407):

Assim delineado o assunto, no que toca ao questionamento contido no ponto "a" do sobreditado ofício, imperioso se faz consignar que, de fato, a CDRJ vem enfrentando dificuldades na contratação de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais para cobertura destinados aos usuários e terceiros.

(...) Naquela ocasião, foi asseverado que apesar dos esforços envolvidos bem como dos diversos contatos realizados com empresas do setor, a CDRJ não havia logrado êxito nas pesquisas de mercado em decorrência da não aceitação do risco e da negativa por parte das Seguradoras.

(...) De outra parte, no que toca ao questionamento contido no ponto "b", informo que a Gerência de Patrimônio da CDRJ, inicialmente, tentou proceder à contratação do Seguro de Responsabilidade Civil e do Acidente Pessoal nas Modalidades "Estabelecimentos Comerciais e Industriais e do Empregador (Acidentes Pessoais)", vez que, em seus estudos, tais seguramentos se enquadram perfeitamente às exigências da ANTAQ.

Todavia, ao consultar diversos corretores (cabe aqui destacar que cada corretor trabalha com um grande portfólio de empresas seguradoras), não obtivemos sequer uma proposta de preço, ou seja, não houve interesse por parte das seguradoras em apresentar ao menos uma cotação.

Dante desse quadro, a área técnica responsável reportou-se a algumas Corretoras de Seguros, a fim de se obter orientações, notadamente visando entender a causa do desinteresse das empresas seguradoras em sequer apresentar propostas. Como resposta, em diversas ocasiões, restou esclarecido pelas Corretoras de Seguro que dificilmente nessa espécie de Seguro conseguiríamos propostas, pelo fato de o mercado não ser receptivo no que tange a Portos.

33. A CODESA, muito embora tenha conseguido cumprir os requisitos normativos exigidos, observou o seguinte, conforme Carta CA/DIPRE/GM/147/2018 (0514976):

Dessa forma, feitas tais explicações, e respondendo objetivamente ao solicitado no ofício, no que se refere a contratação do seguro para seus empregados e Diretores informamos que a CODESA não encontrou dificuldades para tal feito. Entretanto no que se refere ao bens móveis, bens, imóveis e equipamentos da CODESA, esta Companhia teve dificuldade em 02 aspectos dessa contratação, o primeiro se refere a encontrar um avaliador, ou seja, um profissional que venha a companhia para avaliar cada item que será segurado e o segundo é encontrar empresas que façam esse tipo de seguro, principalmente dentro do Estado, o que nos força a fechar contratos com empresas de fora, o que nem: sempre é vantajoso para a Companhia.

34. Oportuno também citar que a Companhia Docas do Ceará, conforme Carta DIPRE - 138/2018 (0517636), apesar de cumprida com as determinações normativas supra, também encontrou problemas na contratação do seguro, quais sejam:

b) As dificuldades encontradas à época da contratação, bem como para as prorrogações, foram respectivas à falta de contratações semelhantes nas demais Autoridades Portuárias para que se pudesse estimar o valor global do contrato.

35. A Companhia Docas da Paraíba (DOCAS/PB), informou, mediante Ofício n. 0246/2018 - GABPRE (0517680), que o cumprimento das requisições em tela se perfaz na prestação dos serviços de seguro de operações de carga e descarga para autoridades portuárias, visando, dessa forma, o atendimento às normatividades vigentes que regulamentam a matéria portuária.

36. O Porto de Santos informou que o seguro de responsabilidade civil contratado consta em nossa apólice de Operadora Portuária. Além disso, relatou que a cobertura de acidentes pessoais para usuários e terceiros é dificultosa em virtude da necessidade de se informar a quantidade de pessoas que circulam pelo porto, anualmente, para aceitação das seguradoras, conforme consta na Carta DIPRE-GD/227.2018 (0520057). (g.n)

37. Última autoridade portuária a discorrer, o Porto de Recife relatou ter contratado o seguro de responsabilidade civil de Operador Portuário, na modalidade comprensiva. Entretanto, também relatou problemas quando a contratação do seguro visa cobrir as instalações portuárias. A Carta CE - DIPRE n. 120/2018 (0520159) informou o seguinte:

No que concerne à contratação de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais relativo às instalações portuárias, apesar dos esforços empreendidos junto às empresas seguradoras por meio de respectivas corretoras de seguros, estas declinaram de apresentar propostas para cobertura do referido seguro, após avaliarem as atuais condições físicas das referidas instalações, em face da necessidade de reparos e manutenção das mesmas, de modo a garantir as condições exigíveis pelas seguradoras para contratação de tais coberturas.

Desta feita, a falta de recursos próprios, agravada ainda mais ante os reflexos negativos decorrentes da queda de movimentação de navios e mercadorias, face ao atual cenário econômico nacional, com consequente queda de receita, aliada à imprevisibilidade quanto à liberação dos recursos, oriundos do Governo Federal, destinados à recuperação da infraestrutura portuária do Porto do Recife, têm impossibilitado, sobremaneira, esta Administração Portuária de proceder às medidas saneadoras necessárias à qualificação das instalações portuárias de modo a permitir a retomada das ações visando efetivar, junto às empresas seguradoras, a contratação do seguro de responsabilidade civil com abrangência às referidas instalações.

38. Caso singular, o Porto de Recife possui problemas internos que dificultam o cumprimento da Resolução ANTAQ, nº 3.274, de 2014, fato esse não gerador de subsídios para a definição do problema regulatório.

39. O Parecer Técnico da Gerência de Fiscalização Portuária SEI 0549192, constante do Processo ANTAQ nº 50300.012156/2018-64, sintetizou o cenário dos terminais portuários que responderam à consulta da SFC e apontou o seguinte:

16. Neste sentido, foi determinado à Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais, uma realização de consultas junto às diversas Autoridades Portuárias fiscalizadas sobre a dificuldade na contratação de seguro retro citado, com as seguintes questões:

16.1. Existe alguma dificuldade encontrada por essa Autoridade Portuária na contratação do supracitado seguro?; e

16.2. Em caso positivo, qual seria a razão da dificuldade para realizar a contratação?

16.3. Em resposta à demanda encaminhada, foram recepcionadas 17 (dezessete) manifestações, a saber:

17. Da análise dos dados da referida tabela, verifica-se que:

a) 04(quatro) empresas, cerca de (23,53 %) não tiveram nenhum problema em contratar o seguro;

b) 08(oito) empresas, cerca de (47,06 %) tiveram algum problema, mas não se constituiu fator impeditivo da contratação;

c) 05(cinco) empresas, cerca de (29,41 %) enfrentaram barreiras que impediram a contratação.

18. Os principais empecilhos relatados para a contratação do seguro são:

a) A falta de empresas interessadas em oferecer o produto para alguns Portos Públicos, devido às más condições estruturais desses Portos;

b) A dificuldade para estimar a quantidade de pessoas que circulam nos portos, o que inviabilizaria a cobertura;

c) Dificuldade em encontrar empresas dispostas a dividir os riscos do seguro, através do resseguro;

d) Dificuldades financeiras das próprias Administrações Portuárias.

19. Destaca-se a situação do Estado de Santa Catarina, onde dois portos (Imbituba e São Francisco do Sul) não tiveram dificuldades em contratar o seguro e o terceiro porto (Itajaí), do mesmo estado, não conseguiu efetivar a contratação por falta de empresas seguradoras interessadas em fornecer o produto.

20. Esse fato nos leva a inferir que os problemas enfrentados são pontuais, e não se pode generalizar ao ponto de enumerar grande número de possíveis ocorrências no texto da Resolução nº3274-ANTAQ, para caracterizar com precisão o tipo de seguro a ser contratado. (grifo nosso)

40. Encerra-se a presente contextualização informando que o Formulário para Proposição de Ato Normativo GRP (0749439) havia relatado que, somente com base nas informações até então coletadas, não havia sido possível afirmar com exatidão que é inexequível o cumprimento da obrigação de contratar o seguro, previsto no inciso XVIII do artigo 32 da Resolução n. 3.274/2014-ANTAQ (SEGUROS) pois, em que pese cerca de 76% (setenta e seis por cento) das Administrações Portuárias terem relatado a ocorrência de dificuldades, esses empecilhos somente se constituíram impedimento à contratação próximo a 29% (vinte e nove por cento) das consultadas.

41. O seguro de responsabilidade civil exigido é destinado para garantir a indenização ao segurado por danos, não intencionais, corporais e/ou materiais causados a terceiros. Seu principal objetivo é garantir segurança e tranquilidade financeira ao beneficiário (Administração Portuária) de danos ao seu patrimônio e que envolvam outras pessoas (terceiros). Acidentes Pessoais é o seguro exclusivo para os empregados.

42. Cabe aos Agentes abrangidos pelo "caput" do art. 32, Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014, a elaboração de editais criteriosos contendo a relação de todos os bens, serviços e pessoal (terceiros) que são utilizados na área segurada. É de se compreender que as dificuldades encontradas pelos Portos se centram na contratação de um seguro conjunto, por envolver uma gama de riscos na cobertura a terceiros e acidentes pessoais. Realmente são dois seguros diferentes e importa às Administrações apresentarem as Apólices válidas, conforme padrão de mercado de seguros, não havendo exigência em norma de que os seguros devem ser na mesma apólice.

43. A análise aqui exarada buscou suplementar o diagnóstico acerca da dificuldade para a contratação de seguros de responsabilidade civil e acidentes pessoais. Conforme relatos do setor regulado, os desafios se concentram na obtenção de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais para as autoridades portuárias, tendo em vista que não houve indícios de problemas na contratação dos seguros supra para os arrendatários e os operadores portuários.

44. Na busca por subsídios, foi enviado o seguinte e-mail aos portos de São Sebastião, Rio Grande, Rio de Janeiro, Itaqui, Salvador, Fortaleza, Natal e Santos (e-mail datado de 07 de agosto de 2019 - ANTAQ - LEVANTAMENTO INFORMAÇÕES CONTRATAÇÃO SEGURO PORTOS BRASIL):

Prezados(as) Senhores(as), boa tarde!

Após devida análise de seus dados fornecidos à ANTAQ quanto à contratação e vigência dos seguros de responsabilidade civil e de acidentes pessoais, vimos solicitar sua gentileza em nos informar se o seguro em questão contratado nessa instituição é de fato suficiente e efetivo na satisfação dos fins almejados pela contratante ou foi consolidado pura e simplesmente para atendimento das exigências regulatórias?

Sendo a segunda opção, o que pode ser sugerido para o alcance dos fins almejados?

Esta consulta objetiva solidificação do entendimento a ser firmado por esta Casa Reguladora, especialmente como guia orientativo àquelas empresas e autoridades portuárias que não conseguiram contratar tais serviços por desinteresse das empresas seguradoras.

Meu nome é **Joel Nascimento**, especialista em regulação na Gerência de Regulação Portuária -

O item trata da Definição de critérios mínimos que orientem a contratação de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais para dar cobertura as suas responsabilidades como autoridade portuária e arrendatários (ou figuras análogas, tais como contrato de transição, uso temporário, cessão de uso), excluindo o seguro de operador portuário. (...) grifos nossos)

45. Ao informar o solicitado, o Porto de São Sebastião informou que tentou durante muitos meses contratar uma apólice mais completa, que atendesse toda a infra estrutura disponibilizada a terceiros, porém sem sucesso já que o “produto” – SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL PARA AUTORIDADES PORTUÁRIAS – não existe no mercado de seguros até o momento.

46. A Companhia Docas do Rio de Janeiro reiterou a dificuldade em contratar os seguros para a autoridade portuária, de modo que enriquece a compreensão do caso em tela a transcrição da resposta recebida por esta setorial:

(...) Em atenção à solicitação veiculada no e-mail abaixo registro, tal como já foi informado à ANTAQ em outras ocasiões, que a CDRJ não dispõe de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais vigente, sendo certo que as tentativas de contratação que vêm sendo realizadas por esta Autoridade Portuária visam ao atendimento da demanda regulatória.

Acrescento que a área técnica responsável pelo assunto no âmbito da CDRJ, Gerência de Gestão de Ativos Imobiliários e Patrimônio, após estudar o tema e entender melhor como funcionam as peculiaridades do mesmo, considera pertinente a contratação do seguro, mesmo que a atuação da CDRJ seja a de administradora dos portos, uma vez que, ainda que em menor grau, há riscos envolvidos que não podem ser ignorados.

Contudo, considera-se importante que a Agência, assim como vem fazendo, compreenda que a contratação desta modalidade de seguro requer empresas interessadas na aceitação dos riscos. E neste ponto é que paira o problema, já que o mercado não se apresenta propício às Autoridades Portuárias face à dificuldade de obtenção de propostas encontrada pela CDRJ. (.)

A propósito do assunto, em recente manifestação enviada à ANTAQ por e-mail, esta Autoridade Portuária reportou que os entraves começam com a necessidade de estimar preços para balizamento da contratação. Na mesma ocasião restou informado ainda que os riscos da CDRJ dificilmente poderão ser comparados aos de outra empresa, seja pela sua dimensão geográfica, operação, número de empregados, entre outros. (...)

47. O Porto de Rio Grande reiterou a dificuldade em contratar seguro para a autoridade portuária. Informou que está com processo de licitação para contratação do referido seguro, desde o ano de 2017, ainda sem sucesso na efetivação. O processo administrativo nº 17/0443-0003452-5, encontra-se na CELIC/RS para os procedimentos licitatórios, tendo já realizado certame que restou fracassado, uma vez que as empresas seguradoras não atendiam o edital, sendo reencaminhado para novo pregão.

48. O Porto de Santos informou os limites máximos de garantia cobertos pela apólice para Operador Portuário. Outrossim, relatou que, em relação ao Seguro de Acidentes Pessoais destinados a usuários e terceiros, não possuem essa cobertura específica. Justificou no sentido de que as seguradoras exigem a informação de quantitativo de pessoas que circulam pelo Porto de Santos diariamente para que possa avaliar o risco. Alegou que não há como mensurar essa quantidade, dada as características geográficas em relação ao Porto e à Cidade. (g.n)

49. Como último relato acerca da tomada de subsídios, cabe comentar que a Companhia Docas do Ceará respondeu no sentido de que o seguro de responsabilidade civil, contratado com a empresa XL Seguros Brasil S.A, é suficiente e efetivo na satisfação dos fins almejados pela CDC e que, em relação ao seguro de vida, que abrange os diretores, empregados (inclusive os afastados), ocupantes de funções comissionadas e de gratificações técnicas (conforme Cláusula XI do ACT 2018/2019), esse benefício também é suficiente e efetivo na satisfação dos fins almejados, e é concedido com o objetivo de dar suporte financeiro aos acidentados ou familiares. Não houve relatos acerca de tratativas para obter o seguro para autoridade portuária.

50. A investigação da matéria foi encerrada na busca de informações com a Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), ao ser identificado que, por ocasião de Licitação para contratação de seguro, a EMAP teve 02 (duas) licitações fracassadas, porém obteve sucesso na 3ª licitação. Na busca por indícios que contribuissem com o diagnóstico da situação, lhe havia sido perguntado quais foram as mudanças entre a terceira licitação e as duas anteriores para que a situação saísse de fracasso para sucesso na licitação. Fator clarificador da dificuldade de se contratar os seguros foi citado nas tratativas, conforme a seguir:

(...) informamos que não houve mudanças no TR, o que fizemos foi ajustar o preço básico da 3ª licitação de acordo com a realidade do mercado, baseado em propostas recebidas e lances ofertados em licitações anteriores. Outra coisa importante é que esse tipo de seguro é muito difícil de se concretizar caso não haja contato direto com as próprias Seguradoras (área de contratos governamentais). O máximo de publicidade ao edital da licitação também é fator crítico de sucesso para a contratação. (g.n)

51. Com base na contextualização supra, prossegue-se ao diagnóstico do problema. A Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014, torna clara a seguinte infração:

Art. 32. Constituem infrações administrativas a que se sujeitam a Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatário e o operador portuário, observadas as responsabilidades legal, regulamentar e contratualmente atribuídas a cada um desses agentes:

(...)

XVIII – não contratar ou deixar de renovar seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais, para cobertura para os usuários e terceiros e outros exigidos em convênio de delegação, ou nos respectivos instrumentos contratuais: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais); (Redação dada pela Resolução Normativa nº 02-ANTAQ, de 13.02.2015) (g.n)

52. A norma não detalhou qual seria a cobertura mínima para que tanto a fiscalização desta ANTAQ quanto o setor regulado possuam a devida segurança jurídica, afastando incertezas acerca do cumprimento ou descumprimento da determinação supra.

53. Nessa feita, foi delineado como item da Agenda Regulatória o seguinte tema: “Definição de critérios mínimos que orientem a contratação de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais, excluindo o seguro de operador portuário.”

54. A contextualização do cenário em epígrafe demonstrou a dificuldade que o setor regulado possui em contratar os seguros de responsabilidade civil e de acidentes pessoais. Entende-se que o controle do acesso de pessoal ao porto é exigência previamente estabelecida no ISPS code; como se pode desprender abaixo, de modo que esta análise não comprehende como suficiente a alegação de que o seguro de acidentes pessoais a usuários e terceiros seja inviabilizado:

16 PLANO DE PROTEÇÃO DAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS

(pag. 79)

16.17 No nível 1 de proteção, o PFSP deve estabelecer os pontos de controle nos quais as seguintes medidas de proteção podem ser aplicadas:

1. determinação de áreas de acesso restrito que devem ser fechadas por cercas ou outras barreiras de acordo com um padrão a ser aprovado pelo Governo Contratante;

2. verificação da identidade de todas as pessoas que queiram entrar nas instalações portuárias em conexão com um navio, incluindo passageiros, pessoal do navio e visitas, e confirmação de seus motivos para tal, verificando, por exemplo, instruções para o embarque, bilhetes dos passageiros, cartões de embarque, ordens de serviço, etc.

3. verificação de veículos utilizados por aqueles que queiram entrar nas instalações portuárias em conexão com um navio;

4. verificação da identidade da pessoal das instalações portuárias e daqueles empregados

- dentro das instalações portuárias e seus veículos;
 5. restrição de acesso a fim de excluir o acesso a pessoas não empregadas pelas instalações portuárias ou que não estejam trabalhando nas mesmas, caso não fornecam provas de sua identidade;
 6. revistas de pessoas, objetos pessoais, veículos e seus conteúdos; e
 7. identificação de quaisquer pontos de acesso que não sejam usados regularmente, os quais devem ser permanentemente fechados e trancados. (g.n)

3. MERCADO DE SEGUROS

3.1. Seguros

55. Ao discorrer brevemente sobre o mercado de seguros privados, repisa-se o conteúdo apresentado no Formulário para Proposição de Ato Normativo GRP (0749439). A atividade seguradora no Brasil teve início com a abertura dos portos ao comércio internacional, em 1808, sendo que anteriormente, a atividade seguradora era regulada pelas leis portuguesas (SUSEP - História do Seguro). Ainda no que se refere à evolução do direito securitário, o Contrato de Seguro ganhou um capítulo específico no "Código Civil Brasileiro" de 1916, pela lei já revogada de nº 3.071, o qual juntamente com o Código Comercial Brasileiro (Lei nº 556, de 25 de junho de 1850), estabeleceram preceitos, princípios, direito e obrigações no contrato de seguro.

56. Há diferentes espécies de seguro, podendo-se, de início diferenciá-los em **seguros sociais e privados**. Os seguros sociais consubstanciam-se com a Seguridade Social (Previdência Social). Já as operações de seguros e resseguros **privados** atualmente no Brasil tem como principal marco regulatório o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, regulamentado pelo Decreto nº 60.459/1967.

57. Por sua vez, o contrato de seguro - apesar das características gerais de qualquer contrato quanto a direitos, deveres e obrigações - apresenta suas características próprias e, conforme leciona DAVID, 2014, p. 29):

O ramo de seguros carece de uma legislação específica sobre o tema e, por isso, registrar a sua natureza não é tarefa fácil. Inicialmente temos que dizer que se trata de negócio jurídico bilateral, essencialmente consensual. É contrato formal, aleatório e oneroso. Exige a mutualidade, isto é, vantagens para as duas partes. O seguro é característico pela sua tipicidade e boa-fé. É um contrato de adesão especial, pois tendo um vista a concorrência no mercado de seguros não é impositivo escolher apenas uma seguradora. A interpretação do contrato de seguro será mais favorável ao segurado se suas cláusulas forem ambíguas ou contraditórias. (...)

58. O contrato de seguro tem a finalidade de proteção contra sinistros que venham a ocorrer em pessoas e, nesse caso, é considerado seguro pessoal, ou proteção contra danos em bens, sendo considerado seguros materiais ou seguro de coisas, conforme previsão legal.

59. O **seguro de pessoas** pode ser desdobrado em seguro de vida e seguro contra acidentes pessoais, dentre outros (SUSEP - Seguro de pessoas).

60. No seguro de vida, a cobertura recai sobre a vida do segurado no caso de morte, sendo que o segurado pode receber uma quantia caso sobreviva ao tempo estipulado. O beneficiário, nessa espécie de seguro, é o indivíduo que receberá a contraprestação no caso de morte do segurado. O seguro de vida em grupo ou coletivo destina-se a empresa ou entidade profissional em face das pessoas físicas a ela vinculada (DAVID, 2014, p. 114).

61. Para o seguro de acidentes pessoais (arts. 789-802, CC), o segurado ajusta uma indenização para o caso de ser vitimado por acidentes. O seguro pode ser contratado de forma individual ou coletiva. Este tipo de seguro têm por objetivo garantir o pagamento de uma indenização ao segurado e aos seus beneficiários, observadas as condições contratuais e as garantias contratadas. Segundo a Resolução CNSP n. 117/2004, acidente pessoal é definido, *verbis*:

Art. 5º Considerar-se-ão, para efeitos desta Resolução, os conceitos abaixo:
 I - **acidente pessoal** é o evento com data caracterizada, exclusivo e diretamente externo, súbito, involuntário, violento, e causador de lesão física, que, por si só e independente de toda e qualquer outra causa, tenha como consequência direta a morte, ou a invalidez permanente, total ou parcial, do segurado, ou que torne necessário tratamento médico (...).

62. Já o **seguro de coisas** pode ser contra incêndios, seguro de transportes terrestres, seguro contra roubo e outros. Pode ainda ser seguro de responsabilidade, em que o segurado tem como indenizar terceiros caso seja responsabilizado como autor de acidente. No contrato de seguro contra danos, o segurador deve indenizar o segurado das perdas que este sofreu. Nesse tipo de contrato de seguro, cada risco é definido para a composição final da cobertura. O seguro de dano, em regra tem duração de um ano, mas as partes, se concordarem, podem ter um contrato com prazo diferenciado. O seguro de dano está previsto nos artigos 778 a 788 do Código Civil.

63. Já no **seguro de responsabilidade civil**, o segurador garante o pagamento de perdas e danos devidos pelo segurado a terceiros. Caso o segurador for insolvente, subsistirá a responsabilidade do segurado perante terceiros (DAVID, 2014). O seguro de responsabilidade civil é plenamente adequado a empresas, e visa a reembolsar o segurado, dependendo de sua classificação, por responsabilidades civis pelas quais possa ser condenado, por danos materiais, corporais e morais e por custos e despesas causados a terceiros quando decorrentes de riscos contratados no contrato do seguro.

64. Consta no portal da SUSEP explicações sobre o **seguro comprehensivo**, que surgiu tendo em vista a diversidade de riscos existentes que poderiam comprometer a segurança do patrimônio. O seguro comprehensivo surge para simplificar a multiplicidade de apólices que existia e, consequentemente, com as condições diferentes tornava-se difícil saber se o evento estava coberto e qual das apólices garantiria esse evento. Essa insegurança no segurado e consequentemente desconfiança em relação ao mercado segurador, além da diversidade tarifária para cada evento, fez com que o enfoque se voltasse para o consumidor (segurado) e, com isso, tornar o seguro mais acessível por meio dos planos de seguros comprehensivos, que, com o tempo passou a ser considerado ramo de seguro, com cobertura até de responsabilidade civil com abrangência empresarial.

65. Ainda sobre o assunto, é pertinente mencionar a [Circular SUSEP nº 621, de 12 de fevereiro de 2021](#), que dispõe sobre as regras de funcionamento e os critérios para operação das coberturas dos seguros de danos, sendo considerada a norma geral de seguros de danos.

66. Oportuno ainda trazer ao lume a [Circular SUSEP Nº 437, de 14 de junho de 2012](#), que estabelece as regras básicas para a comercialização do Seguro de Responsabilidade Civil Geral, e disponibiliza, no endereço eletrônico da Susep, as condições contratuais do Plano Padronizado deste seguro. O quadro abaixo sintetiza as condições básicas de contratação desse seguro.

ESTRUTURA	
Artigo 7º da Circular SUSEP nº 437/2012	
	As disposições dos Planos Não-Padronizados devem se apresentar subdivididas em três partes, denominadas Condições Gerais, Condições Especiais e Condições Particulares, cujas características são:
	I - as Condições Gerais reúnem as disposições comuns aplicáveis a todas as Coberturas Básicas incluídas no Plano, sendo obrigatória a presença de:
	a) cláusulas previstas em normativos específicos, inclusive, quando cabível, aqueles que regulamentam as apólices à base de reclamações;

1) CONDIÇÕES CONTRATUAIS (Item informativo)	b) cláusula versando sobre a defesa em juízo civil;
	II - as Condições Especiais estipulam as disposições específicas de cada uma das Coberturas Básicas presentes no Plano, eventualmente inserindo alterações nas Condições Gerais;
	III - as Condições Particulares alteram as Condições Gerais e/ou as Condições Especiais, sendo classificadas como Coberturas Adicionais ou Cláusulas Específicas, conforme a natureza da alteração promovida:
	a) as Coberturas Adicionais cobrem riscos excluídos implicitamente ou explicitamente nas Condições Gerais e/ou Especiais;
2) CLÁUSULAS PARTICULARES (Item informativo)	b) as Cláusulas Específicas alteram disposições das Condições Gerais, das Condições Especiais e/ou de Coberturas Adicionais.
	As Cláusulas Particulares se aplicam a alterações feitas para Segurados específicos, não sendo necessário que constem do Plano Não-Padrонizado submetido à SUSEP.
OBJETO DO SEGURO	
Artigo 5º da Circular SUSEP nº 437/2012	
3) OBJETO DO SEGURO	O Seguro de Responsabilidade Civil é aquele que garante ao Segurado, quando responsabilizado por danos causados a terceiros, o reembolso das indenizações que for obrigado a pagar, a título de reparação, por sentença judicial transitada em julgado, ou por acordo com os terceiros prejudicados, com a anuência da Sociedade Seguradora, desde que atendidas as disposições do contrato.
4) POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DIRETO AO TERCEIRO PREJUDICADO	Ao invés de reembolsar o Segurado, a Seguradora poderá oferecer a possibilidade de pagamento direto ao terceiro prejudicado.
5) DESPESAS EMERGENCIAIS	O Seguro de Responsabilidade Civil Geral cobre, também, as despesas emergenciais efetuadas pelo Segurado ao tentar evitar e/ou minorar os danos causados a terceiros, atendidas as disposições do contrato.
COBERTURAS	
Artigos 8º e 9º da Circular SUSEP nº 437/2012	
6) COBERTURA BÁSICA VINCULADA A OUTRA COBERTURA BÁSICA	Se a contratação de uma Cobertura Básica estiver subordinada à contratação de outra Cobertura Básica, deve haver menção explícita ao fato, nas respectivas Condições Especiais da primeira.
7) COBERTURAS ADICIONAIS VINCULADAS A ALGUMA COBERTURA BÁSICA	Se a contratação de uma Cobertura Adicional estiver subordinada à contratação de determinadas Coberturas, deve haver menção explícita ao fato, nas respectivas Condições Particulares.
8) NATUREZA CIVIL DOS CONTRATANTES	Deve haver expressa menção, nas disposições das Coberturas, a respeito da natureza civil dos eventuais contratantes, se pessoas físicas e/ou jurídicas.
LIMITE DE RESPONSABILIDADE	
Artigos 10 e 11 da Circular SUSEP nº 437/2012	
9) LIMITE MÁXIMO DE INDENIZAÇÃO E LIMITE AGREGADO - POR COBERTURA	Para cada Cobertura deve ser estipulada a existência de um Limite Máximo de Indenização (LMI) e um Limite Agregado (LA).
10) LIMITE MÁXIMO DE INDENIZAÇÃO E LIMITE AGREGADO - INFORMAÇÃO	Deve ser ressaltado que os Limites Máximos de Indenização de cada cobertura (LMI), assim como os respectivos Limites Agregados (LA), não se somam nem se comunicam.
11) LIMITE MÁXIMO DE GARANTIA - DA APÓLICE (FACULTATIVO)	É facultativo estabelecer, nos Planos de Seguro Não-Padrонizados, um Limite Máximo de Garantia da Apólice (LMG).

67. Ainda na mesma esteira, o Art. 6º da [Circular SUSEP Nº 437, de 14 de junho de 2012](#), é esclarecedor em relação aos possíveis beneficiários do seguro de responsabilização civil por danos causados a terceiros.

Art. 6º. O Seguro de Responsabilidade Civil Geral, de contratação facultativa, constitui um ramo específico, e cobre os riscos de responsabilização civil por danos causados a terceiros, abrangendo, como Segurados:

I - as empresas e os produtos e/ou serviços a elas vinculados;

II - as pessoas físicas;

III - os condomínios.

§ 1º Os riscos de responsabilização civil vinculados ao exercício de profissões liberais são enquadrados em outro ramo de seguro, denominado seguro de responsabilização civil profissional (RC Profissional).

§ 2º Os riscos de responsabilização civil vinculados ao exercício de cargos de Direção e/ou Administração em empresas são enquadrados em outro ramo de seguro, denominado seguro de responsabilidade civil de diretores e administradores de empresas (RC D&O).

§ 3º Os riscos de responsabilização civil vinculados a danos ambientais são enquadrados em outro ramo de seguro, denominado seguro de responsabilidade civil de riscos ambientais.

68. Dito isso, deve-se registrar que a referida [Circular SUSEP Nº 437, de 14 de junho de 2012](#) está em processo de revisão normativa, tendo sido disponibilizado, até o momento de conclusão desta estudo, uma [Minuta de Circular](#), disponível no ambiente da [Consulta Pública nº 06/2021](#), cujo prazo de recebimento de contribuições corre até 14/04/2021.

69. Da proposta normativa em apreciação, merecem destaque os seguintes artigos:

Art. 4º Os seguros de responsabilização civil devem ser classificados, conforme a natureza dos riscos a serem cobertos, nos seguintes ramos:

I - riscos decorrentes da responsabilização civil vinculada ao exercício, pelo segurado, de cargos de direção ou administração em empresas são enquadrados no ramo de seguro de Responsabilidade Civil de Diretores e Administradores de Empresas (RC D&O);

II - riscos decorrentes da responsabilização civil vinculada ao exercício de profissões liberais, não cobertos pelo seguro de RC D&O, são enquadrados no ramo de seguro de Responsabilidade Civil Profissional (RC Profissional);

III - riscos decorrentes da responsabilização civil vinculada aos danos ambientais são enquadrados no ramo de seguro de Responsabilidade Civil Riscos Ambientais (RC Riscos

Ambientais);

IV - riscos decorrentes da responsabilização civil vinculada a atividades digitais, de tecnologia da informação, são enquadrados no ramo de seguro de Responsabilidade Civil Compreensiva Riscos Cibernéticos (RC Riscos Cibernéticos); e

V - riscos decorrentes da responsabilização civil, que não se enquadram em algum dos ramos mencionados nos incisos anteriores, são enquadrados no ramo de seguro de Responsabilidade Civil Geral (RC Geral).

Art. 5º O seguro de responsabilidade civil pode ser contratado com apólice à base de reclamações ou à base de ocorrências.

Art. 6º Em quaisquer coberturas de responsabilidade civil, não podem ser excluídos os danos que vierem a ser atribuídos à responsabilidade do segurado, decorrentes de eventos previstos no contrato e causados por:

I - atos ilícitos culposos ou dolosos praticados por empregados do segurado;

II - atos ilícitos culposos praticados pelo segurado, pelo beneficiário ou pelo representante legal de um ou de outro, se o segurado for pessoa física; ou

III - atos ilícitos culposos praticados pelos sócios controladores, dirigentes, administradores legais, beneficiários e respectivos representantes legais, se o segurado for pessoa jurídica.

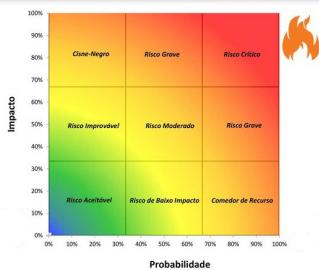
70. A partir dessas considerações, nota-se uma diferenciação dos tipos de seguro de responsabilidade civil, seja na norma atual (art. 6º da [Circular SUSEP Nº 437, de 14 de junho de 2012](#)) ou na proposta de norma (art. 4º da [Minuta de Circular](#)).

3.2. Classificação de Riscos

71. Ao classificar a matéria em epígrafe na matriz de riscos, nota-se que o cenário ensejador da presente análise se consubstancia em um *cisne negro*, é dizer, um evento com baixa probabilidade de ocorrência mas, em caso positivo de sinistro, gera efeitos catastróficos.

72. A matriz de risco a seguir ajuda a entender o cenário que afasta as seguradoras das licitações aqui já contextualizadas:

Diagrama qualitativo de classificação de riscos



Fonte: CGU

73. Na busca pela definição do problema, esta setorial técnica solicitou os dados das apólices de alguns terminais portuários, incluindo não só seguros de responsabilidade civil e acidentes pessoais, mas também seguros patrimoniais (não aplicáveis ao projeto). Em apertada síntese, e de substrato satisfatório para comparar os casos de sucesso e fracasso na contratação, foram obtidas as coberturas contratadas, acompanhadas dos respectivos valores máximos de garantia, bem como o prêmio pago pelo seguro.

74. Para fins de comparabilidade, é apresentada a unitização do valor máximo de garantia por prêmio de seguro, de modo que, ao contratado, quanto maior o índice, melhor. As tabelas a seguir apresentam os dados coletados:

Tabela 1: Lista de coberturas de portos com sucesso na contratação SÃO SEBASTIÃO (SP)			
	Garantia/Prêmio	Garantia	Prêmio
LOCAL DE RISCO - ITEM 00003			
0001 - BÁSICA - INC, RAIO, EXPLOSÃO/IMPLOSAO	R\$ 4.797,02	R\$ 3.500.000,00	729,62
1103 - DANOS ELÉTRICOS - CURTO CIRCUITO	R\$ 137,65	R\$ 29.616,00	215,15
1131 - VENDAVAL ATÉ FUMAÇA - EXCETO BENS AR LIVRE	R\$ 500,00	R\$ 75.000,00	R\$ 150,00
1198 - R C - OPERAÇÕES	R\$ 504,67	R\$ 146.899,00	291,08
LOCAL DE RISCO - ITEM 00002			
0001 - BÁSICA - INC, RAIOS, EXPLOSÃO/IMPLOSAO	R\$ 4.764,66	R\$ 1.400.000,00	293,83
1103 - DANOS ELÉTRICOS - CURTO CIRCUITO	R\$ 97,67	R\$ 19.534,00	R\$ 200,00
1131 - VENDAVAL ATÉ FUMAÇA - EXCETO BENS AR LIVRE	R\$ 500,00	R\$ 75.000,00	150,00
1198 - R C - OPERAÇÕES	R\$ 547,73	R\$ 96.104,00	R\$ 175,46
LOCAL DE RISCO - ITEM 00001			
0001 - BÁSICA - INC, RAIO, EXPLOSÃO/IMPLOSAO	R\$ 4.038,28	R\$ 3.000.000,00	742,89
1103 - DANOS ELÉTRICOS - CURTO CIRCUITO	R\$ 144,92	R\$ 70.271,00	R\$ 484,89
1109 - ROUBO/FURTO QUALIFICADO	R\$ 102,25	R\$ 34.320,00	335,66
1131 - VENDAVAL ATÉ FUMAÇA - EXCETO BENS AR LIVRE	R\$ 500,00	R\$ 75.000,00	150,00
1198 - R C - OPERAÇÕES	R\$ 531,32	R\$ 294.266,00	R\$ 553,84
4101 - LC BÁSICO	R\$ 2.865,97	R\$ 412.356,00	143,88
EMAP/IMA			
01 - INCÊNDIO, QUEDA DE RAIOS/EXPLOSÃO E IMPLOSAO	R\$ 7.971,94	R\$ 21.681.356,00	2.719,71
02 - IMPACTO DE VEÍCULO TERRESTRE E QUEDA DE AERONAVE	R\$ 2.552,45	R\$ 2.000.000,00	783,56
03 - VENDAVAL, FURACÃO, CICLONE, TORNADO, CHUVA DE GRANIZO E FUMAÇA	R\$ 835,69	R\$ 2.000.000,00	2.393,23
04 - DANOS ELÉTRICOS	R\$ 424,37	R\$ 3.000.000,00	7.069,23
05 - QUEBRA DE VIDRO/MÁRMORE /ESPELHOS	R\$ 48,28	R\$ 1.250.000,00	25.890,43
06 - TUMULTO, GREVE/LOCKOUT E ATOS DOLOSOS	R\$ 1.629,65	R\$ 1.000.000,00	613,63
07 - ALAGAMENTO E INUNDAÇÃO	R\$ 57,06	R\$ 500.000,00	8.762,90
CODESA			
0001 - BÁSICA - INC, RAIO, EXPLOSÃO/IMPLOSAO	R\$ 303,07	R\$ 8.080.933,97	26.663,71

1103 - DANOS ELÉTRICOS - CURTO CIRCUITO	R\$ 103,19	734.630,36	7.119,26
1 108 - TUMULTOS/GREVES/LOCKOUT	R\$ 3.016,96	R\$ 734.630,36	243,50
1109 - ROUBO/FURTO QUALIFICADO	R\$ 25,63	R\$ 110.194,55	4.299,80
1124 - EQUIP ESTACIONÁRIOS PRÓPRIOS E/OU ARRENADADOS	R\$ 78,48	R\$ 8.080,93	102,97
1131-VENDAVALATE FUMAÇA - EXCETO BENS AR LIVRE	R\$ 223,58	R\$ 8.080,93	36.142,90
1136 - EQUIP ELETRÔNICOS	R\$ 185,49	R\$ 19.100,39	102,97
1189 - R C OPERAÇÕES	R\$ 503,08	R\$ 1.101.945,55	2.190,38

75. A tabela 2 abaixo demonstra as coberturas dos termos de referência que não conseguiram realizar a contratação dos seguros:

Tabela 2: Lista das coberturas dos termos de referência sem sucesso na licitação

ITAJAÍ (SC)	Garantia/Prêmio	Garantia	Prêmio
01 - INCÊNDIO QUEDA DE RAIOS EXPLOSÃO DE QUALQUER NATUREZA	R\$ 61,28	R\$ 4.437.000,00	72.400,00
02 - VENDAVAL/FURACÃO, CICLONE, TORNADO, GRANIZO QUEDA DE AERONAVE	R\$ 57,14	R\$ 400.000,00	7.000,00
03 - DANO ELÉTRICO	R\$ 4,74	R\$ 90.000,00	19.000,00
04 - ROUBO	R\$ 3,00	R\$ 27.000,00	9.000,00
CDRJ			
01 - Pagamento ao Segurado	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
02 - Reembolso à Sociedade	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
03 - Controladas e Subsidiárias	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
04 - Coligadas	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
05 - Penhora On-Line / Indisponibilidade de Bens	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
06 - Custos de Investigação	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
07 - Reembolso de Despesas Emergenciais	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
08 - Multas e Penalidades Civis	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
09 - Tomador Contra Segurado e Segurado Contra Seguro	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
10 - Responsabilidade dos Segurados por Danos Corporais e Materiais	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
11 - Responsabilidade dos Segurados por Danos Morais	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
12 - Reclamações Tributárias	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
13 - Novas Subsidiárias	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
14 - Sucessores e Representantes Legais	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
15 - Responsabilidade Solidária de Bens - Cônjuge ou Companheiro em união Estável	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
16 - Reclamações por Práticas Trabalhistas Indévidas	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
17 - Eventos Extraordinários para Reguladores	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
18 - Custos em Processos de Extradição	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
19 - Custos de Gerenciamento de Crise	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
20 - Proteção da Imagem Pessoal	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
21 - Garantias Pessoais	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56
22 - Custos de Processos de Bens e Liberdade	R\$ 173,32	R\$ 10.000.000,00	57.696,56

4. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS EMPRESAS PÚBLICAS

76. Após a definição do problema, é prudente discorrer brevemente sobre a responsabilidade civil referente às empresas públicas e aos contratos de concessão dos portos públicos, sendo a última uma busca na literatura acerca do regime jurídico que mais se assemelha àquele presente nos arrendamentos portuários.

77. Os textos intitulados por [A RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS PÚBLICAS POR DANOS CAUSADOS A TERCEIROS](#) e [A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS EMPRESAS ESTATAIS](#) (acesso em outubro/2020), por Joanna Paixão Pinto Rodrigues e Heitor Romero Marques *et al*, respectivamente, traçam uma breve análise acerca da responsabilidade civil das empresas públicas e estatais participantes de atividade privada de relevante interesse público, de acordo com a situação em epígrafe.

78. Em apertada síntese, comentam que pacificado está, tanto na doutrina como na jurisprudência, o entendimento do § 6º do art. 37 da CF/88, na consagração da responsabilidade civil do Estado como sendo objetiva. No entanto, há acirrado embate acerca da responsabilidade civil das empresas estatais, enquanto instrumentos utilizados pelo Estado para execução de serviço público ou exploração de atividade econômica em concorrência com a iniciativa privada, nos termos do comando constitucional do art.173.

79. Preliminarmente à análise da responsabilidade civil das empresas públicas, necessário fazer uma breve conceituação de responsabilidade civil e da empresa pública. Pois bem, em síntese, **responsabilidade civil** é a obrigação de reparar um dano causado.

80. Regra geral, em nosso ordenamento jurídico, na responsabilidade subjetiva o dever de reparação pressupõe o dolo ou a culpa do agente. Nesta modalidade de responsabilidade vislumbram-se três requisitos, quais sejam, “o ato culposo contrário a direito – o dano – e o nexo de causalidade (ou nexo causal)”.

81. Ocorre entretanto, que, para alguns casos previstos em lei, o requisito da “culpa” não se faz necessário para a aferição da responsabilidade civil, bastando, para que ocorra a configuração da responsabilização, tão somente o nexo de causalidade entre uma conduta e um dano para verificação, desta feita, da responsabilização objetiva.

82. Por seu turno, as **empresas públicas** são parte da Administração Indireta do Estado, sendo pessoas jurídicas criadas por força de “autorização legal como instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de direito privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes da finalidade pública que persegue” (MARINELA, 2016, p. 222).

83. As empresas públicas têm capital formado unicamente por recursos públicos e podem ser constituídas sob quaisquer das formas admitidas em Direito.

84. Nos termos de considerações principescas, estabelece o artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal (CF/88) que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou

culpa".

85. De uma forma mais palatável, esse dispositivo constitucional prevê que responsabilização das pessoas jurídicas de direito público das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (como, por exemplo, as empresas públicas) é **objetiva**.

86. Não obstante tal previsão trazida pela Carta Magna, esta temática nem sempre foi pacífica na jurisprudência pátria. É que parte do Supremo Tribunal Federal (STF) entendia que "a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente aos usuários do serviço, não se estendendo a pessoas outras que não ostentam a condição de usuário" (RE 262.651/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 16-11-2004, p. DJ 06/05/2005).

87. Foi só a partir do ano de 2009, em recurso de relatoria do Exmo. Ministro Lewandowski, que se fixou entendimento de que a "responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva, relativamente a terceiros usuários, e não usuários do serviço, segundo decorre do artigo 37, parágrafo 6º, da CF." O voto do relator destacou que a "inequívia presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não usuário do serviço público é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado". (RE 591.874, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26-8-2009, p. DJE de 18-12-2009, com repercussão geral).

88. Somente após este julgamento o STF pacificou o entendimento de que a responsabilidade das empresas públicas por danos causados a terceiros é objetiva, independentemente desses terceiros serem usuários do serviço público.

89. De suma importância destacar ainda, que, esse "terceiro" a quem a Constituição se refere, entende-se como sendo qualquer pessoa, servidor público ou não (AI 473.381 AgR rel. min. Carlos Velloso, j. 20-9-2005, 2ª T, DJ de 28-10-2005), civil ou militar (RE 435.444 AgR, rel. min. Roberto Barroso, j. 18-3-2014, 1ª T, DJE de 9-6-2014), nas barras do entendimento do STF.

90. Após um período de incerteza no tocante ao entendimento do STF sobre o tema da responsabilidade das empresas públicas por danos causados a terceiros, tem-se, hoje, após o julgamento com repercussão geral do RE 591.874, posição consolidada no Supremo afirmando categoricamente a possibilidade de responsabilização objetiva das empresas públicas por danos causados a terceiros, nos termos do artigo 37, parágrafo 6º da CR/88.

91. Apenas a título de fixação deste entendimento, vejamos dois julgados, como paradigmas, acerca de como as cortes pátrias têm decidido sobre o tema:

"Direito Administrativo. Morte de adolescente por descarga elétrica. Fiação rompida que atingiu alambrado de campo de futebol, onde a vítima encostou. Nexo de causalidade entre a omissão em consertar a fiação e a morte. **Responsabilidade civil objetiva** da empresa pública. Art. 37, § 6º, CR. Dano moral sofrido pela genitora. Pagamento de pensão mensal a partir do evento danoso. Vítima que contava com dezenes anos. Majoração do dano moral para duzentos mil reais. Responsabilidade subsidiária do Município. Parcial provimento dos recursos. (TJ-RJ - APL: 01956421520148190001 RIO DE JANEIRO CAPITAL 3 VARA FAZ PÚBLICA, Relator: ALEXANDRE ANTÔNIO FRANCO FREITAS CÂMARA, Data de Julgamento: 01/02/2017, SEGUNDA CÂMARA CIVEL, Data de Publicação: 03/02/2017.)"

"Processual Civil Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Responsabilidade Civil. Acidente de Trânsito. Atropelamento de animal. Empresa Concessionária de Serviço Público. Responsabilidade Objetiva. Reexame de provas. Incidência da Súmula N. 7/STJ. Decisão mantida. 1. "As pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público – concessionárias e permissionárias – respondem **objetivamente** pelos danos causados a terceiros" (AgRg no AREsp 16.465/DF, Relator Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 22/4/2014, DJe 2/5/2014). 2. O recurso especial não comporta o exame de questões que impliquem revolvimento do contexto fático-probatório dos autos (Súmula n. 7/STJ). 3. No caso concreto, o Tribunal de origem se baseou nas circunstâncias fáticas dos autos para concluir que foi comprovada a omissão da concessionária, devido à ausência de fiscalização regular da pista de rolamento. 4. Agravo regimental a que se nega provimento."

(ênfase dos autores)

92. Na lição de ALEXANDRE DE MORAES, a responsabilidade prevista no dispositivo constitucional da responsabilidade civil exige a presença dos seguintes requisitos: *ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excluente da responsabilidade estatal*. É o que também diz o Supremo Tribunal Federal:

"A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais, ou de demonstração de falta do serviço público. Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade de dano, (b) a causalidade material entre o eventus damni e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excluente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 – RTJ 71/99 – RTJ 91/377 – RTJ 99/1155 – RTJ 131/417)." (RE 109.615, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 02/08/96) – *grifos dos autores*

93. A análise de Marques *et al* conclui repisando que o preceito de ordem pública que impõe a obrigação de indenizar àquele que, injustamente, causar prejuízo ao patrimônio ou interesse juridicamente tutelado pela ordem jurídica, destina-se a todos os sujeitos de direitos, posto que, todo sujeito de direito o é também de obrigação.

94. O Estado, enquanto detentor e gerenciador do poder administrativo insere-se na ordem jurídica como sujeito de direitos e obrigações, logo, passível de ser responsabilizado civilmente por conduta comissiva ou omissiva danosa, praticada por seus prepostos, contra patrimônio material ou imaterial de terceiros.

95. O § 6º do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, atribui ao Estado brasileiro a **responsabilidade civil objetiva** pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, estendendo tal responsabilidade, além dos entes federativos, às empresas de direito público ou privado prestadoras de serviços públicos.

96. Às empresas estatais (dentre elas as empresas públicas) ou suas subsidiárias que prestem serviços públicos, indubitavelmente, será atribuída a responsabilidade civil objetiva, não sendo necessária a demonstração da culpa ou dolo, somente exige-se os elementos ensejadores da obrigação de indenizar, enquanto que as empresas estatais exploradoras de atividade econômica não foram englobadas no Texto Constitucional referido para fins de responsabilidade objetiva.

97. Portanto, ante o regime jurídico privado e dada a atividade econômica que exerce em concorrência com a iniciativa privada, sujeita-se às normas de direito privado (civil, comercial e trabalhista) e não se poderia atribuir-lhe outra responsabilidade a não ser a responsabilidade subjetiva, que para o dever de indenizar deve-se perquirir acerca da culpa ou dolo do agente, a qual se apura nos moldes do Direito Civil, que rege as relações privadas.

98. Ao fim e ao cabo, comenta-se que para se verificar a responsabilidade civil das empresas estatais – conforme se entendeu da responsabilidade das empresas públicas – usa-se o critério do tipo de serviço prestado; se a entidade prestar serviço de natureza pública, enquadrar-se-á na responsabilidade objetiva; se ao contrário, prestar serviço de natureza privada, que é o caso de desenvolver atividade comercial, aplicar-se-á a responsabilidade civil subjetiva.

99. O artigo **RESPONSABILIDADE CIVIL DOS CONCESSIONÁRIOS DE SERVIÇOS**

PÚBLICOS inicia uma salutar análise repisando o artigo 21, da Constituição da República: "Compete à União: ...XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, **concessão** ou permissão: f) os portos marítimos, fluviais ou lacustres". No caso da transferência, à iniciativa privada, da exploração e administração de porto organizado e da prestação dos respectivos serviços públicos envolvidos, o instrumento jurídico adequado e necessário será a concessão, a ser outorgada mediante prévia licitação e por contrato devidamente formalizado, consoante preconiza a Lei 10.233/01, especificamente em seu artigo 14, I, "a" e § 1º, *verbis*:

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes: [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

I – depende de concessão:

a) a exploração das ferrovias, das rodovias, das vias navegáveis e dos portos organizados que compõem a infra-estrutura do Sistema Nacional de Viação; (...)

§ 1º As outorgas de concessão ou permissão serão sempre precedidas de licitação, conforme prescreve o [art. 175 da Constituição Federal](#).

100. A concessão para a exploração de portos organizados é também objeto de regulação desta Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), bem como a celebração do contrato correspondente e sua gestão e fiscalização. Vale anotar que mesmo os contratos firmados antes da criação da Agência devem estar reunidos sob sua administração, mantendo-se resguardados todos os direitos das partes.

101. Os atos de outorga de concessão de portos organizados devem ser perpetrados em observância à Lei n. [12.815/2013](#), aplicando-se subsidiariamente a Lei 8.987/95 (ou seja, a lei que versa sobre concessões de serviços públicos em geral), bem como em observância às regras aplicáveis contidas tanto na Lei 10.233/01 como nas regulamentações que sejam publicadas pela ANTAQ.

102. Por oportuno, é mister, para o prosseguimento da argumentação, analisar o conceito de "porto organizado", a fim de tornar mais claro e preciso qual o objeto de uma concessão que vise à exploração de tal infra-estrutura pela iniciativa privada. À luz da Lei 12.815/2013, tem-se os seguintes esclarecimentos:

"Art. 1º Esta Lei regula a exploração pela União, direta e indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público. (...)

§ 3º As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para desempenho, por sua conta e risco.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

IX – concessão: cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado. (...)

XI – arrendamento: cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado; (g.n)" (grifo nosso)

103. Portanto, no caso de concessão à iniciativa privada, a empresa concessionária será a "autoridade portuária", ou "Administração do Porto", nos termos da Lei de Portos. Estará sob sua **responsabilidade a administração do porto como um todo**, devendo realizar as obras e investimentos previstos no contrato e que se fizerem necessários no curso da concessão, bem como fiscalizar as operações portuárias e arrecadar as respectivas tarifas, entre outras obrigações e direitos estabelecidos na referida Lei.

104. O contrato de concessão a ser celebrado entre a União e a empresa concessionária privada deve estar em plena consonância com as regras do edital e os estritos termos da proposta vencedora, além de ser obrigatório que contenha as cláusulas reputadas como essenciais na Lei 10.233/01, como, por exemplo, aquelas concernentes ao prazo de vigência e condições de prorrogação; aos deveres relativos à exploração da infraestrutura e à prestação dos serviços; às tarifas a serem auferidas; aos pagamentos, investimentos e garantias a serem executados pela concessionária; aos critérios para reversão de bens e ativos; aos procedimentos necessários para eventual transferência da concessão; às sanções aplicáveis em casos de infrações e às hipóteses de extinção da concessão, entre outros temas.

105. Assim é que a concessão abrange a administração e exploração do porto organizado **como um todo**, o qual se constitui de instalações portuárias diversas. Essas instalações podem ser objeto de arrendamento mediante celebração de contrato, figurando como partes, de um lado, a Administração do Porto arrendante (que poderá ser uma concessionária privada, caso a exploração do porto tenha sido concedida, ou uma autoridade administrativa, caso a União o explore diretamente ou mediante convênio com Estado ou Município), e de outro, uma empresa privada, a arrendatária.

106. O Estado é o detentor da consecução dos serviços públicos de acordo com os princípios insculpidos na CF e demais balizamentos administrativos, devendo prestá-los de forma adequada. Com a prestação de serviços podem ocorrer, ainda de prestação lícita, danos e tais devem ser indenizados de forma objetiva, cerne do problema regulatório identificado.

107. A Carta Magna previu de forma expressa que as **pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros**, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

108. É comum, todavia, quando da execução da serventia ocorram danos, sejam relacionados diretamente com o objeto delegado, sejam com outras atividades, de modo que cabe a indagação de quem teria a responsabilidade para repará-los, a Administração Pública ou o particular delegatário. Cabe destacar que quando há a transferência na execução do serviço a outra entidade, além desta ainda se transfere juntamente o ônus da responsabilidade objetiva pela prestação adequada do serviço.

109. Assim, fica o Estado subsidiariamente responsável pela execução do serviço, fazendo com que desta forma, a assunção deste encargo passe para a empresa prestadora da atividade contratada, surgindo, dessa forma, o ingresso das empresas concessionárias de serviços públicos na relação jurídica geradora do dever de indenizar.

110. No caso das administradoras dos portos públicos, especificamente, no tocante à contratação de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais por parte das Autoridades Portuárias, vê-se que o cerne da questão se encontra especialmente centrado no fato da necessidade de proteção do patrimônio público que, por via de consequência, encontra-se desprotegido e num limbo de insegurança, vez que completa e incessantemente sem proteção. Oportuno consignar que as autoridades portuárias dos 37 portos organizados brasileiros são todas representadas por entes públicos, diretamente pela União e suas empresas estatais, ou delegadas a estados e municípios. Não obstante, a União envida significativos esforços para conceder alguns desses portos organizados. Citam-se os portos organizados de Vitória, Santos, São Sebastião e Itajai atualmente em estudos pelo governo federal.

111. Nesse contexto, a Constituição da República elencou várias garantias aos particulares que, porventura, venham sofrer prejuízo decorrente da prestação de serviço público, de modo que se estabeleceu que as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras desse serviço respondam objetivamente pelos danos causados.

112. Levando-se em consideração que todas as pessoas que se submetem à situação de risco decorrente de atividades administrativas devem ser tuteladas, o texto constitucional estabeleceu o mesmo regime de responsabilidade extracontratual para as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.

113. Os entendimentos e julgados foram evoluindo para a adoção da responsabilidade objetiva, ou seja, na qual se defende a desvinculação do dever de ressarcir à noção de culpa. Para esta corrente, a indenização tange no conceito material do evento danoso. Ou seja, a lei impõe, em determinadas situações, a obrigação de reparar o dano independentemente de culpa. Para tal corrente, basta haver o dano e o nexo de causalidade para justificar a responsabilidade civil do agente, sendo indiferente que o serviço público tenha funcionado bem ou mal, de forma regular ou irregular, precisamente por dispensar a observância dos elementos subjetivos – dolo e culpa.

114. Tal teoria resconde da apreciação de elementos subjetivos (culpa e dolo) também chamada de teoria do risco, onde traz a ideia de reparar independentemente da existência de falta do serviço ou defeito na prestação deste, muito menos na culpa do agente público, bastando a existência do dano e do nexo causal. Assim, com a correlação entre a conduta ou omissão danosa e comprovação da ocorrência deste, tem-se a obrigação de reparar o dano. O art. 37 § 6º da Carta Magna adotou, modernamente, a responsabilidade objetiva do Estado.

115. Com a evolução do Estado, ampliação do conceito de administração gerencial e o aumento da demanda por prestação de serviços públicos, houve a necessidade de delegações desses serviços para se buscar atingir a melhoria do bem-estar da população. Destarte, com o aumento das demandas públicas, seja em obras ou prestação de serviços, faz-se necessário, cada vez mais, a delegação destes a particulares interessados, sempre através de licitação.

116. O conceito de Administração Gerencial carrega em si uma ideia de que o ente estatal tem a prerrogativa/ dever de coibir os entes regulados à não observância quanto suas atividades. Para tanto, os entes reguladores/fiscalizadores devem nortear suas ações levando em consideração também os seguintes princípios: independência, transparência, executoriedade e eficiência; observando o princípio da independência para o bom desempenho das funções de fiscalização, a manutenção da independência frente ao órgão concedente, frente às concessionárias e porque não dizer também frente aos usuários e a terceiros, devendo serem mantidos sob o risco de não se ver observado o interesse público.

117. Os concessionários exercem suas atividades como pessoas jurídicas interpostas da Administração Pública, assumindo o ônus da responsabilidade. Portanto, deve ser aplicada, na regra geral, a teoria do Risco Administrativo. Conforme tal entendimento, todo e qualquer ente que se propõe a desenvolver determinada atividade arca, necessariamente, com a obrigação de responder pelos eventuais danos ocorridos, motivo pelo qual a Carta Magna reza que a responsabilização dar-se-á nos mesmos previstos pelo art. 37 § 6º, *verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

118. Durante algum tempo, decisões isoladas do STF, como aquela exarada no Recurso Extraordinário número 459.749/PE, conforme, relatado no informativo nº 458 do STF - *Responsabilidade Civil dos Prestadores de Serviço Público e Terceiros Não-Usuários*, indicaram que a responsabilidade objetiva das concessionárias se restringiria aos casos onde a vítima fosse usuária do serviço delegado. Todavia, atualmente houve uma evolução nos julgados, tendo em vista que ao imputar a comprovação da culpa ao particular que sofreu o dano é praticamente permitir que as concessionárias se furtam do resarcimento dos danos causados aos usuários em decorrência da prestação de um serviço público, porque pela teoria da responsabilidade aquiliana, em muitos casos, seria impossível ao usuário demonstrar a culpa da concessionária.

119. Vale destacar, também, a título elucidativo, o Recurso Extraordinário n. 591.874, julgado em 26 de agosto de 2009, no qual é exposto que há responsabilidade civil objetiva das empresas que prestam serviço público mesmo em relação a terceiros não-usuários dos serviços públicos, cabe apresentar o entendimento:

"CONSTITUCIONAL RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ART. 37 § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORES DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSIONÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM RELAÇÃO A TERCEIROS NÃO-USUÁRIOS DO SERVIÇO. RECURSO DESPROVIDO.

I - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não-usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

II - A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não-usuário do serviço público, é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado.

III - Recurso extraordinário desprovido." (g.n)

120. Pelo exposto, dados os fundamentos da responsabilidade objetiva do estado e de suas concessionárias, no intuito de nortear qual a melhor alternativa regulatória aplicável, foram assumidas as seguintes diretrizes do ordenamento jurídico:

I - A responsabilidade civil da empresa pública ou concessionária por danos aos bens da União é objetiva;

II - Há a responsabilidade solidária dos subscritores ou acionistas que contribuem com bens para formação de capital social da concessionária, podendo ser judicializados anteriormente à União na reparação de dano a usuários e terceiros;

III - Há a possibilidade de judicialização dos subscritores ou acionistas que contribuírem com bens para a formação de capital social da concessionária no caso de reparação de danos à União; e

IV - A União se torna responsável por dano jurídico causado pela prestadora do serviço público a usuário ou terceiro depois de decorridas todas as judicializações anteriores e responsabilizações dos agentes envolvidos.

121. Por derradeiro, relata-se que as medidas em vigor para enfrentar o problema regulatório encontrado se separaram com um cenário de inexecução parcial de obrigação contratual, decorrente, à primeira vista, de deficiências de controles informacionais para definição dos riscos envolvidos, pois conforme pesquisado, apenas 29% dos agentes não conseguiram contratar seguros previsto em contrato, indicando que há no mercado oferta de seguros, porém não para a situação encontrada nesses agentes.

5. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

122. Como atores na matéria são observados a autoridade portuária, os terminais arrendados ou figuras análogas, tais como contrato de transição, uso temporário, cessão de uso, excluindo o seguro de operador portuário. Exclui-se da análise em tela o operador portuário, por própria definição do item da Agenda Regulatória biênio 2020-2021.

123. Como grupos afetados estão as pessoas que transitam pela área portuária, sendo esses trabalhadores portuários ou não. Como objeto afetado tem-se a salvaguarda da segurança e vida humana e o patrimônio constante no Porto, notadamente de propriedade da União. O Poder Concedente, como titular dos bens, serviços e do direito exploratório, é o maior interessado.

124. A seguir apresentamos uma lista, não exaustiva, dos principais atores diretamente envolvidos:

I - Administrações portuárias (ou autoridades portuárias) dos portos organizados:

- a) Empresas estatais federais, as chamadas "companhias docas".
- b) Delegações por meio de convênio a estados e municípios, sendo a maioria constituída na forma de empresas estatais, havendo também órgãos públicos (autarquias).
- c) futuramente, empresas concessionárias, quando houver (projetos de desestatização em curso);

II - Arrendatários, cessionários e titulares de outras modalidades de contratos permitidos no porto organizado;

III - Agência Nacional de Transporte Aquaviário - ANTAQ, responsável por regular e fiscalizar o tema;

IV - Poder Concedente, na figura do Ministério da Infraestrutura - MINFRA, titular dos bens da União e detendo a responsabilidade objetiva por eventuais danos gerados à terceiros.

125. Além desses, podemos considerar outros atores que atuam nos portos organizados e podem ser afetados indiretamente pela política de segurança adotada.

- I - Trabalhadores permanentes e avulsos dos portos organizados;
- II - Prestadores de serviços que atuam nos portos organizados, tais como agentes de carga, despachantes, caminhoneiros, serviços ambientais, limpeza etc.;
- III - Órgãos de controle que atuam no porto organizado, tais como, MAPA, ANVISA e RFB.

6. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL PARA ATUAÇÃO DA ANTAQ

126. Na área portuária e com relação à competência para regular a temática, pode-se elencar dispositivos inseridos tanto na [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#) quanto no [Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002](#). Acrescenta-se também a [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014](#) que estabelece competência à ANTAQ para fiscalizar a matéria ante os regulados.

Lei n. 10.233/01:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II - regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

(...)

Art. 23. Constituem a esfera de atuação da Antaq:

(...)

II - os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas; [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

(...)

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

(...)

XIV - estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores portuários, nos termos da Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#); [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

Decreto n. 4.122/02

Art. 2º A ANTAQ tem por finalidade:

(...)

II - regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

(...)

Art. 3º À ANTAQ compete, em sua esfera de atuação, adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuária e de transporte aquaviário e, em especial:

(...)

IV - exercer o poder normativo relativamente à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários, fomentando a competição entre os operadores e intensificando o aproveitamento da infra-estrutura existente;

(...)

XVII - estabelecer padrões e normas técnicas relativas às operações de transporte aquaviário de cargas especiais e de produtos perigosos, e de passageiros, ressalvadas as competências de outros órgãos públicos;

(...)

XXXVI - supervisionar e fiscalizar as atividades das administrações portuárias e dos portos delegados, respeitados os termos da [Lei nº 8.630, de 1993](#);

(...)

Art. 4º No exercício de seu poder normativo caberá à ANTAQ disciplinar, dentre outros aspectos, a outorga, a prestação, a comercialização e o uso dos serviços, bem como:

(...)

III - disciplinar o cumprimento das obrigações de continuidade da prestação dos serviços e da exploração da infra-estrutura de transportes atribuídas aos concessionários, permissionários e autorizados;

(...)

XII - disciplinar a fiscalização das outorgas de prestação dos serviços e da exploração da infra-estrutura de transportes; e

Lei nº 8.987/1995

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Resolução n. 3.274/ANTAQ.

Art. 2º São direitos básicos e deveres do Usuário, sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e contratualmente:

I - receber serviço adequado:

a) com observância dos padrões de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade, respeito ao meio ambiente e outros requisitos definidos pela ANTAQ;

b) com cumprimento das práticas recomendadas de proteção à vida e à saúde dos usuários e à integridade da carga;

(...)

Art. 3º A Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatório e o operador portuário devem observar permanentemente, sem prejuízo de outras obrigações constantes da regulamentação aplicável e dos respectivos contratos, as seguintes condições mínimas:

II - continuidade, não interrompendo injustificadamente as atividades portuárias por período superior a seis meses contínuos ou 12 meses intercaladamente no período de dois anos;
(...)

Art. 32. Constituem infrações administrativas a que se sujeitam a Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatório e o operador portuário, observadas as responsabilidades legal, regulamentar e contratualmente atribuídas a cada um desses agentes:

(...)

XVIII - não contratar ou deixar de renovar seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais para cobertura para os usuários e terceiros e outros exigidos em convênio de delegação, ou nos respectivos instrumentos contratuais: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais); (Redação dada pela Resolução Normativa nº 02-ANTAQ, de 13.02.2015)

127. A Resolução Normativa ANTAQ nº 29, de 2019, trata do controle patrimonial nos portos organizados. Vejamos trechos relevantes:

Art. 3º Os bens da União, sob a guarda e responsabilidade das autoridades portuárias e dos arrendatários de áreas e instalações portuárias:

I - são aqueles:

- a) entregues e inventariados pela União ou seu representante por ocasião da celebração dos contratos de concessão, de arrendamento e de convênio de delegação com ente federativo, em qualquer época;
- b) adquiridos mediante investimentos diretos realizados pela União na área do porto organizado ou a partir da criação da entidade estatal federal ou durante a vigência do contrato ou do convênio, e que não foram devidamente incorporados ao patrimônio da autoridade portuária ou do arrendatário;
- c) expressos por ato legal competente do Poder Concedente;
- d) reversíveis, adquiridos no período de vigência do ato de delegação ou do termo de outorga, com receitas decorrentes de atividades diretamente vinculadas à outorga ou à delegação de portos organizados, ou de suas áreas e instalações;

II - serão aqueles reversíveis, adquiridos mediante investimentos realizados pelos arrendatários, conforme especificado no respectivo contrato de arrendamento.

(...)

Art. 6º Para os efeitos desta norma considera-se:

(...)

V - bem: coisa material ou imaterial, tangível, móvel ou imóvel, de uso permanente, com valor econômico, que compõe o patrimônio da entidade no emprego das atividades portuárias;

(...)

VIII - bem reversível: bem vinculado à área do porto organizado e à atividade portuária, resultante de investimentos, previstos em planos, projetos e contratos, realizados pelas próprias administrações portuárias, pelos arrendatários de áreas e instalações portuárias e pela União, assim como os demais bens e equipamentos que visam diretamente da continuidade à atividade portuária;

(...)

XXII - reversibilidade: é a aptidão de qualquer bem localizado no porto organizado integrar-se ao patrimônio federal, pela transferência de sua guarda e responsabilidade à União, nos casos previstos no art. 3º desta norma, ou por sua incorporação;

(...)

Art. 31. As autoridades portuárias e as arrendatárias deverão manter permanentemente atualizados os cadastros e controles da propriedade e guarda dos bens reversíveis e dos bens da União sujeitos a desincorporação por meio de ato autorizativo desta Agência.

(...)

Art. 32. Deverá ser promovida e garantida a contínua manutenção, conservação e reposição dos bens da União e dos bens reversíveis, de forma a assegurar a prestação do serviço adequado e a garantir a regularidade das operações quando da reversão dos bens.

§ 1º Os contratos de concessão, de arrendamento e os convênios de delegação deverão conter cláusulas quanto à manutenção, conservação e reposição dos bens e dos equipamentos reversíveis à União, em conformidade com as disposições constantes de normativos da ANTAQ aplicáveis ao assunto.

128. Nota-se que a ANTAQ possui competência estabelecida na legislação supra para regular e fiscalizar a prestação dos serviços e de exploração da infraestrutura de transportes aquaviários. Ademais, a Lei também outorga à Agência competência para atuar nos portos organizados e instalações portuárias neles localizadas.

129. Por fim, merece comentários o recente [Decreto nº 10.411, de 2020](#), que regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), e o [art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), sendo o padrão adotado para o presente documento, em especial sobre os seguintes quesitos:

[...]

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;

IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Parágrafo único. O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019](#):

I - análise multicritério;

II - análise de custo-benefício;

III - análise de custo-efetividade;

IV - análise de custo;
 V - análise de risco; ou
 VI - análise risco-risco.
 § 1º A escolha da metodologia específica de que trata o *caput* deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas.
 § 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no *caput*, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.
 Art. 8º O relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo a ser editado.
 [...]

7. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

130. O objetivo da tratativa em epígrafe é garantir a proteção ao patrimônio da União e a proteção às pessoas que estão expostas no dia-a-dia a determinados riscos no porto.
 131. De igual modo, atualiza-se a compreensão do ente regulador ao se alinhar os objetivos pretendidos com a situação fática. Não pode exigir a autoridade pública do cumprimento de dispositivos os quais ao setor da sociedade civil ali imposto não haja meios de se cumprir tais obrigações.
 132. Na presente baila, a análise reforça a preocupação de entender as diferenças entre os seguros de responsabilidade civil e os de acidentes pessoais. Enquanto os primeiros enfrentam algumas dificuldades de contratação, os últimos conseguiram ser contratados durante o horizonte de tempo contextualizado neste AIR.
 133. Dessa forma, a proteção ao patrimônio da União se pretende alcançar atualizando a compreensão acerca dos itens (ou critérios) que devem ser considerados na contratação de seguros de responsabilidade civil e acidentes pessoais, de modo que se recomenda, para a consecução dos objetivos ora pretendidos, que o poder concedente seja informado, pela ANTAQ, da real situação da falta de seguro patrimonial.
 134. Destarte, ao poder concedente é vislumbrada a possibilidade de regularizar a situação, por exemplo por meio do aprimoramento, junto à SUSEP, do instituto do resseguro para o mercado de seguros na esfera portuária.

8. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

135. As alternativas de ação regulatória voltam-se para o cerne do problema regulatório: definição de critérios mínimos para contratação do seguro de responsabilidade civil e acidentes pessoais nos portos organizados.
 136. Dessa forma, ficam incluídos nas alternativas regulatórias os institutos de exploração de áreas nos portos organizados, são eles: arrendamento, uso temporário, transição, passagem, cessão onerosa e não onerosa e outros. Para esses institutos a contratação de seguros se mostra exequível e adequada para os fins desejados, porém sem quesitos mínimos explícitos nas normas da ANTAQ.
 137. No tocante às administrações dos portos organizados, também, denominadas de autoridades portuárias, temos os seguintes modelos de exploração:
 a) exploração direta pela União (estatais federais);
 b) convênios de delegações a estados e municípios; e
 c) futuras concessões (ainda inexistentes).

138. No espectro regulatório, vislumbram-se as seguintes alternativas de ação:

Alternativa	Via	Opção
Não Regular	NA	Opção 1 - Não alterar o cenário vigente. Manter o <i>status quo</i> ;
	Normativa	Opção 2 - Retirar a obrigatoriedade da contratação do seguros na Resolução n. 3.274/ANTAQ, mantendo apenas a exigência do cumprimento da contratação do seguro que já esteja estabelecido em contrato;
	Não Normativa	Opção 3 - Estabelecer critérios mínimos em documento não normativo (exemplo: manual de boas práticas para a contratação de seguros);
	Não Normativa	Opção 4 - Atualizar a Resolução n. 3.274/ANTAQ, estabelecendo critérios mínimos de seguro, apontando quais itens devem ser segurados obrigatoriedade.
	Normativa	Opção 5 - Retirar a obrigatoriedade da contratação do seguros na Resolução n. 3.274/ANTAQ, mantendo apenas a exigência do cumprimento da contratação do seguro que já esteja estabelecido em contrato, estabelecendo a contratação de seguro como uma meta de governança corporativa a cada entidade regulada;
	Não Normativa	Opção 6 - Retirar a obrigatoriedade da contratação do seguros na Resolução n. 3.274/ANTAQ, mantendo apenas a exigência do cumprimento da contratação do seguro que já esteja estabelecida em contrato, propondo a criação de um fundo destinado a cobrir eventuais prejuízos ou danos ocorridos nos portos brasileiros;
	Normativa	Opção 7 - Determinar a contratação de seguros em conjunto por diversas Autoridades Portuárias, em procedimento licitatório único, de forma a ser mais atrativa devido a prêmios maiores a serem pagos.

9. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA NACIONAL E INTERNACIONAL RELACIONADA À SEGUROS PORTUÁRIOS

9.1. Experiência Brasileira

139. No intuito melhor subsidiar as decisões regulatórias quanto às medidas a serem adotadas para a mitigação do problema identificado, foi realizado um levantamento das modelagens regulatórias atinentes à utilização de seguros no setor portuário nacional e internacional.
 140. No Brasil, o marco legal do setor portuário é definido na Lei nº 12.815/2013, que, sinteticamente, regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, tendo seu conteúdo regulamentado no Decreto nº 8.033/2013 e alterações posteriores.

141. No tocante aos seguros, tanto a lei quanto o decreto supracitado são silentes quanto à

previsão de contratação de seguros, não havendo qualquer menção explícita naqueles dispositivos. Tangencialmente, vemos apenas preceitos contratuais obrigatórios nos casos de exploração de indireta (concessão ou arrendamento, vide § 1º, art. 1º), tais como:

[Lei nº 12.815, de 2013](#)

Art. 5º São essenciais aos contratos de concessão as cláusulas relativas: (Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020)
[...]
VI - aos direitos e deveres dos usuários, com as obrigações correlatas do contratado e as sanções respectivas;
VII - às responsabilidades das partes;
[...]
Art. 5º-C. São essenciais aos contratos de arrendamento as cláusulas relativas: (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020)
[...]
V - aos direitos e deveres dos usuários, com as obrigações correlatas do contratado e as sanções respectivas;
VI - às responsabilidades das partes;

142. Do exposto, embora exista exploração direta pela União, notadamente via empresas estatais federais (as chamadas "companhias docas") ou por meio de convênios de delegação a estados e municípios, este modelo de exploração pode ser entendido como o modelo tradicional dos portos organizados brasileiros, sendo evidente a diretriz da própria no sentido de buscar na iniciativa privada recursos para ampliação da infraestrutura e da competição entre agentes para prestação de serviços eficientes, vejamos o art. 3º da Lei 12.815/2013:

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:
[...]
V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e (Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020)

143. O aumento de participação da iniciativa privada no setor portuário vem ocorrendo desde a Lei nº 8.630/1993 – a chamada Lei de Modernização dos Portos, que promoveu uma verdadeira reforma no modelo portuário nacional, buscando parcerias com a iniciativa privada para a realização das operações portuárias.

144. No mesmo sentido, a Lei nº 12.815/2013 – a nova Lei dos Portos, é diretriva ao orientar parcerias privadas para, não só a execução das operações portuárias, mas também para a administração dos portos organizados, sendo evidente na política pública insculpida na lei e no aparato estatal voltado às desestatizações e privatizações no setor portuário, a exemplo do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI.

145. Diversas iniciativas de concessões de portos organizados correm no governo federal, sendo essa a provável nova organização do setor portuário nacional, na busca de maior eficiência, modernidade e competição dos serviços portuários. Vale mencionar que até o momento de elaboração desta AIR não há concessões de portos no Brasil, mas tão comente estudos voltados à realização das concessões, tais como: Vitória, Santos, São Sebastião, Itajaí e outros.

146. Nesse processo, deve-se reforçar o papel do regulador no monitoramento dos serviços regulados, especialmente quanto à eficiência, modicidade e qualidade dos serviços, pois os portos são importantes elos do desenvolvimento de uma nação.

147. Ainda pode-se comentar a larga experiência do poder concedente e da ANTAQ nas licitações de arrendamentos portuários, especialmente após a nova Lei dos Portos. A modelagem contratual dos arrendamentos portuários é bastante similar ao novo modelo em estudos para as futuras concessões de portos organizados.

148. No caso dos arrendamentos portuários o Brasil dispõe de uma modelagem consolidada do ponto de vista técnico e jurídico, amplamente apreciada com a sociedade e diversos órgãos de controle ao longo do tempo de sua utilização. Atualmente, os aperfeiçoamentos são marginais, pois o cerne da modelagem regulatória está definido.

149. No tocante aos seguros exigidos para os arrendatários de terminais dentro do porto organizado, tem-se cláusulas padronizadas para os contratos celebrados, conforme a seguir:

LEILÃO Nº 06/2020-ANTAQ, PARA O ARRENDAMENTO DE ÁREA E INFRAESTRUTURA PÚBLICA PARA A MOVIMENTAÇÃO E ARMAZENAGEM DE GRANÉIS LÍQUIDOS, ESPECIALMENTE COMBUSTÍVEIS, LOCALIZADAS DENTRO DO PORTO ORGANIZADO DE ITAQUI, DENOMINADA IQI03
(Disponível em:
http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%2065/2021217_Minuta_de_Contrato_de_acordo_com_Parecer_005__IQI03_v.F.pdf)

17.4 Antes de iniciar quaisquer das obras previstas no Contrato em seus Anexos, e com vigência até sua conclusão, a Arrendatária deverá:

17.4.1 Contratar seguro na modalidade Riscos de Engenharia - Obras Civis em Construção e Instalações e Montagem; a apólice deverá contemplar a cobertura básica, englobando todos os testes de aceitação, com valor de importância segurada igual ao valor dos gastos com a execução de obras, valor dos fornecimentos, da montagem eletromecânica, canteiros e outros custos que totalizem a parcela de investimentos, conforme projetos apresentados pela Arrendatária. Deverão constar na apólice as seguintes coberturas adicionais:

- a) Erro de Projeto;
- b) Riscos do Fabricante;
- c) Despesas de salvamento e contenção de sinistros;
- d) Maquinaria e equipamento de obra;
- e) Danos patrimoniais;
- f) Avaria de máquinas;
- g) Despesas Extraordinárias representando um limite de 10% (dez por cento) da cobertura básica;
- h) Desentulho do Local representando um limite de 10% (dez por cento) da cobertura básica; e
- i) A critério da Arrendatária, outras coberturas adicionais disponíveis na modalidade de Riscos de Engenharia poderão ser incluídas.

17.4.2 Contratar seguro na modalidade Responsabilidade Civil Geral e Cruzada, dando cobertura aos riscos decorrentes da implantação das obras e a quaisquer outros estabelecidos no Contrato e em seus Anexos, cobrindo a Arrendatária e o Poder Concedente, bem como seus administradores, empregados, funcionários e contratados, pelos montantes com que possam ser responsabilizados a título de danos materiais (dano emergente e lucros cessantes), pessoais, morais, decorrentes das atividades de execução das obras, incluindo custas processuais e quaisquer outros encargos relacionados a danos materiais, pessoais ou morais, com cobertura mínima para danos involuntários pessoais, mortes, danos materiais causados a terceiros e seus bens, incluindo o Poder Concedente, inclusive para os danos decorrentes dos trabalhos de sondagem de terreno, rebaixamento de lençol freático, escavações, abertura de galerias, estaqueamento, serviços correlatos (fundações) e dano moral (com cobertura de no mínimo 20% da importância segurada). Deverão constar na apólice as seguintes coberturas adicionais:

- a) Danos materiais causados às Propriedades Circunvizinhas;
- b) Responsabilidade Civil do Empregador, com limites de acordo com as práticas de mercado;
- c) Poluição súbita;
- d) Danos a redes e serviços públicos;
- e) Responsabilidade Civil Prestação de Serviços em Locais de Terceiro, caso aplicável, em valor compatível com os danos potenciais passíveis de ocorrer em cada situação; e
- f) Da transporte de todos os materiais e equipamentos de sua responsabilidade durante a construção.

17.5 A partir do início da prestação das Atividades e até o término do Prazo do Arrendamento:

17.5.1 Contratar seguro incluindo lucros cessantes durante a operação, com cobertura para as despesas fixas necessárias à continuidade da prestação das Atividades, pelo período indenitário mínimo de 6 (seis) meses, incêndio, ralo, explosão de qualquer natureza, dano elétrico, vendaval, fumaça, alagamento e desmoronamento para as edificações, estruturas, máquinas, equipamentos móveis e estacionários, relativo aos bens sob sua responsabilidade ou posse, em especial os bens reversíveis integrantes do Arrendamento;

17.5.2 Contratar seguro na modalidade Responsabilidade Civil Geral e Cruzada, dando cobertura aos riscos decorrentes das Atividades, cobrindo a Arrendatária e o Poder Concedente, bem como seus administradores, empregados, funcionários e contratados, pelos montantes com que possam ser responsabilizados a título de danos materiais (dano emergente e lucros cessantes), pessoais, morais, incluindo custas processuais e quaisquer outros encargos relacionados a danos materiais, pessoais ou morais, decorrentes das Atividades, com cobertura mínima para danos involuntários pessoais, mortes, danos materiais causados a terceiros e seus veículos, incluindo o Poder Concedente;

17.5.3 Contratar seguro para acidentes de trabalho relativo aos colaboradores e empregados da Arrendatária alocados à prestação dos serviços previstos no Contrato.

150. A contratação de seguros nos arrendamentos portuários é ampla e tradicional no setor, mostrando a plena utilização do instituto do seguro nos contratos celebrados entre a União e entes privados.

151. Em relação às modelagens contratuais para as futuras concessões, nota-se que estão sendo utilizadas premissas similares. A seguir, apresentamos as exigências de seguros para a concessão do porto organizado de Vitória.

AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 19/2020-ANTAQ - CONCESSÃO DOS PORTOS DE VITÓRIA E BARRA DO RIACHO.

Minuta de Contrato

[...]

11.9. Com relação aos seguros, a Concessionária se obriga a:

11.9.1. Contratar e manter em vigor, durante todo o prazo da Concessão, apólices de seguro, com vigência mínima de 12 (doze) meses, que garantam a continuidade e eficácia das operações realizadas na Área do Porto Organizado e na Área de Influência do Porto, que sejam suficientes para cobrir:

11.9.1.1. Danos causados às obras civis, aos equipamentos e máquinas empregados na ampliação ou reforma das Instalações Portuárias;

11.9.1.2. Danos causados aos bens móveis e imóveis que integram a Concessão, nos termos deste Contrato de Concessão; e

11.9.1.3. Danos morais, materiais e corporais causados a terceiros, que decorram das obras e das atividades prestadas pelos administradores, empregados, prepostos, ou delegados da Concessionária, e que sejam passíveis de responsabilização civil.

(Disponível em:
http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%2070/Minuta_de_Contrato.pdf)

152. Do exposto, é possível se chegar a algumas conclusões sobre os seguros no setor portuário nacional:

- Os seguros são aplicáveis tanto na fase de obras (implantação, expansão, modernização etc) como na fase de operação (a partir do início das atividades até o fim do contrato);
- Basicamente, temos 3 (três) tipos de seguros habitualmente exigidos, são eles:
 - Seguro patrimonial de bens, destinados aos bens afetos ao serviço e ao contrato;
 - Seguro de acidentes pessoais, destinado aos empregados e colaboradores;
 - Seguro de responsabilidade civil, destinado à cobertura de danos à terceiros (pessoais, morais e lucros cessantes)
- Quando se trata de exploração indireta dos portos, os contratos são completos no que tange à previsão e exigência de contratação de diversos tipos de seguros;
- Na exploração direta dos portos por meio de convênios de delegação à estados e municípios, os contratos são completos no que tange à previsão e exigência de contratação de seguros;
- Na exploração direta dos portos pela própria União, por meio de suas estatais federais, não há previsão de contratação de seguros em instrumento jurídico, exceto por força do inciso XVII do art. 32 da Resolução nº 3.274/2014.

9.2. Experiência Internacional

153. Como relevante referência internacional podemos citar as recomendações do Banco Mundial para estruturação de projetos de concessões portuárias, tendo como estudo mais relevante o PORT REFORM TOOLKIT, SECOND EDITION, MODULE 4 - LEGAL TOOLS FOR PORT REFORM, disponível em:
https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/pdf/modules/04_TOOLKIT_Module4.pdf

154. As orientações desse documento são no sentido de haver seguros para obras e operações, tal qual o modelo brasileiro, vejam:

Insurance covers required by the port authority to be taken out by the concessionaire both for operations and for construction of new terminal facilities.

Tradução livre:

Coberturas de seguros exigidos pela autoridade portuária a serem contratados pela concessionária tanto para operações como para construção de novas instalações de terminais.

155. No que se refere às cláusulas mínimas e coberturas mínimas, fazemos destaque aos seguintes trecho do documento:

Box 42: Reference Clauses on Insurance and Indemnity (Página 55)

The Operator undertakes to provide the necessary and relevant insurance covers, in respect of its employees, equipment, and vessels being serviced for injury, damage to the terminal, vessels, and/or cargo when they are, at all material times, considered to be under control of the Operator. The Operator hereby holds the Port Authority free and harmless from any and all liabilities and claims for damages and suits for or by reason of any death or injury to any person or damages to property of any kind, whether the person or property of the Operator, its subcontractors, agents or employees, or third persons, arising out of negligent or intentional act or omission of the Operator in connection with this Agreement, and the Operator shall indemnify, save, and hold harmless the Port Authority from all liabilities, charges, expenses (including reasonable attorneys' fees), and costs on account of claims, suits, and losses arising therefrom.

Tradução livre:

Caixa 42: Cláusulas de Referência sobre Seguro e Indenização (Página 55)

A Operadora compromete-se a fornecer as coberturas de seguro necessárias e relevantes, em relação aos seus funcionários, equipamentos e embarcações que estejam sendo atendidos por lesões, danos ao terminal, embarcações e / ou carga quando eles forem, em todos os momentos relevantes, considerados como sendo sob controle da Operadora. A Operadora, por meio deste, mantém a Autoridade Portuária livre e inofensiva de toda e qualquer responsabilidade e reclamações por danos e ações judiciais para ou em razão de qualquer morte ou lesão a qualquer pessoa ou danos à propriedade de qualquer tipo, seja a pessoa ou propriedade da Operadora, seus subcontratados, agentes ou funcionários, ou terceiros, decorrentes de ato negligente ou intencional ou omissão da Operadora em conexão com este Contrato, e a Operadora deverá indenizar, salvar e isentar a Autoridade Portuária de todas as responsabilidades, encargos, despesas (incluindo honorários advocatícios razoáveis) e custos por conta de reivindicações, processos e perdas deles decorrentes.

156. Em outras publicações do Banco Mundial temos inclusive a disponibilização de minutas de contrato de concessão exemplificativas aos países interessados, trazendo previsões atinentes aos seguros no setor portuário. Segundo esse estudo do Banco Mundial, disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/sample-port-concession-agreement-civil-law>, o documento foi preparado para estruturação de parcerias privadas em infraestrutura portuária, sendo uma amostra apenas para fins de referência, e no termos mencionados "NÃO DEVE SER usado como um modelo. A inclusão de quaisquer materiais jurídicos não significa que sejam de alguma forma aprovados, endossados ou recomendados pelo Grupo Banco Mundial ou suas afiliadas. Deve-se buscar aconselhamento jurídico para determinar se um determinado documento legal é apropriado para qualquer projeto, e como os termos específicos do documento devem ser adaptados para se ajustarem às circunstâncias desse projeto para cada país.

157. Não obstante, a minuta de contrato apresentada pelo Banco Mundial prevê cláusulas específicas para a contratação e manutenção de seguros, similarmente à prática brasileira.

158. A seguir, são mencionados trechos da minuta de contrato relacionado aos seguros sugeridos, nos contratos de concessão

2.6.3 *The Company shall obtain and keep appropriate civil and accident insurance coverage as per Clause 17 and more generally such insurance coverage which shall be compatible with the Company's responsibilities toward the Conceding Authority, users and third parties.*

[...]

17. INSURANCE

17.1 Scope of Insurance

From the Entry into Force of this Agreement and until the end of the Concession Period, the Company shall at its own cost obtain and maintain in force insurance coverage relating to the Project for the amounts and on the terms set out in Annex 8.

17.2 Application of Proceeds

17.2.1 *The Company shall ensure that the Conceding Authority shall be named as additional insured under the policies covering third party liability and that such insurance shall cover the actions of officers and employees of the Conceding Authority.*

17.2.2 *The Company shall apply or will procure the application of the proceeds of any claims under the property all risks insurance policies in the first instance to the repair or restoration of any damage to the Project or any other insured property of the Company.*

17.2.3 *The Company shall apply or will procure the application of the proceeds of any claims under the delay in completion or business interruption insurance policies in the first instance to the payment of any debt service obligations due and not paid.*

17.2.4 *The Company shall apply or will procure the application of the proceeds of any claim under the third party liability insurance to the person entitled to the indemnity.*

17.3 Best Available Terms

The Company shall maintain the aforementioned insurance on the best terms available in the international insurance market with reliable insurers of adequate financial strength and experience.

17.4 Certificates of Insurance

Prior to the relevant inception dates thereof, the Company shall cause its insurers or agents to provide the Conceding Authority with certificates of insurance evidencing the policies and endorsements listed above. Failure by the Company to obtain the insurance coverage or certificates of insurance required by this Clause 17 shall not in any way relieve or limit the Company's obligations and liabilities under any provision of this Agreement. If the Company shall fail to procure or maintain any insurance required pursuant to this Clause 17, then the Conceding Authority shall have the right to procure such insurance in accordance with the requirements of this Clause 17 and the Company shall reimburse the Conceding Authority for the costs of the same forthwith.

Tradução livre:

2.6.3 A Empresa deve obter e manter a cobertura de seguro civil e de acidentes adequada de acordo com a Cláusula 17 e, mais geralmente, tal cobertura de seguro que deve ser compatível com as responsabilidades da Empresa para com a Autoridade Concedente, usuários e terceiros.

[...]

17. SEGURO

17.1 Escopo do seguro

A partir da Entrada em Vigor deste Contrato e até o final do Período da Concessão, a Companhia deverá, às suas próprias custas, obter e manter em vigor a cobertura de seguros relativa ao Projeto pelos valores e nos termos estabelecidos no Anexo 8.

17.2 Aplicação de Recursos

17.2.1 A Empresa deve assegurar que a Autoridade Concedente seja nomeada como segurado adicional de acordo com as apólices que cobrem responsabilidade civil e que tal seguro cubra as ações de dirigentes e funcionários da Autoridade Concedente.

17.2.2 A Empresa aplicará ou providenciará a aplicação dos rendimentos de quaisquer reclamações sob as apólices de seguro de todos os riscos de propriedade, em primeira instância, para o reparo ou restauração de qualquer dano ao Projeto ou qualquer outra propriedade segurada da Empresa.

17.2.3 A Empresa aplicará ou providenciará a aplicação dos rendimentos de quaisquer reclamações sob as apólices de seguro de atraso na conclusão ou interrupção de negócios em primeira instância para o pagamento de quaisquer obrigações de serviço da dívida devidas e não pagas.

17.2.4 A Empresa aplicará ou providenciará a aplicação do produto de qualquer reclamação no âmbito do seguro de responsabilidade civil para a pessoa com direito à indenização.

17.3 Melhores Termos Disponíveis

A Companhia manterá o referido seguro nas melhores condições do mercado internacional de seguros, com seguradoras confiáveis, com capacidade financeira e experiência adequadas.

17.4 Certificados de seguro

Antes das datas de início relevantes, a Empresa fará com que suas seguradoras ou agentes fornecam à Autoridade Concedente certificados de seguro evidenciando as apólices e endossos listados acima. A falha da Empresa em obter a cobertura de seguro ou certificados de seguro exigidos por esta Cláusula 17 não deve, de forma alguma, isentar ou limitar as obrigações e responsabilidades da Empresa nos termos de qualquer disposição deste Acordo. Se a Empresa deixar de adquirir ou manter qualquer seguro exigido de acordo com esta Cláusula 17, a Autoridade Concedente terá o direito de adquirir tal seguro de acordo com os requisitos desta Cláusula 17 e a Empresa deverá reembolsar a Autoridade Concedente pelos custos do mesmo imediatamente.

159. Outras experiências também foram mapeadas, todas contendo a mesma linha mestra de modelagem relativa aos seguros portuários, podemos citar:

- Índia - MODEL CONCESSION AGREEMENT, FOR PRIVATE SECTOR PROJECTS IN MAJOR PORTS, disponível em: <http://shipmin.gov.in/sites/default/files/96862519-Mcpvt.pdf>
- Croácia - CONTRACTING AUTHORITY: PORT OF ZADAR AUTHORITY, disponível em: <https://www.port-authority-zadar.hr/wp-content/uploads/2020/02/Concession-Contract-DRAFT-informative-translation-Final.pdf>

160. Por fim, conclui-se que o benchmarking da experiência internacional é idêntico aos preceitos regulatórios e contratuais aplicados no Brasil, havendo plena consonância das modelagens atinentes aos seguros.

10. COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

161. Ao serem identificados os impactos regulatórios esperados para cada proposta regulatória, é salutar frisar que a escolha da melhor alternativa regulatória possível sempre deve ser baseada nos objetivos que a proposta regulatória deve atingir. Nesse sentido, o ideal é se obter dados do setor regulado que permitam uma metodologia quantitativa que expresse qual das alternativas

regulatórias que alcançam o objetivo e trazem o maior benefício à sociedade como um todo em relação aos custos de implementação. Ao se observarem os custos, deve-se ter em mente os mais diversos tipos de custos possíveis, como custo financeiro, econômico, burocrático, administrativo e regulatório. Além disso, é necessário buscar obter a mesma base de mensuração dos diferentes tipos de custo para se evitar uma análise inexacta.

162. Entretanto, na maioria das situações fáticas, o regulador econômico indispõe da quantidade de dados suficiente para se realizar uma análise quantitativa, de sorte que se parte de uma análise qualitativa, validada durante o rito do processo de elaboração de normas, que visa atender os mesmos intuios da análise outrora comentada, sem dispor da suficiência de informações para o tratamento quantitativo da regulação a ser escolhida. Destarte, é prudente comentar que o caso em epígrafe é um problema decorrente do cumprimento concomitante de duas obrigações ao prestar o serviço público tutelado: regularidade e segurança, sendo que para se garantir os dois é necessária a implementação de dispositivos que tragam segurança jurídica aos vértices do triângulo regulatório, de sorte que o problema fora trazido a esta setorial técnica justamente por demanda de setores da sociedade. Nesse sentido, é intrínseco o entendimento de não serem disponíveis dados suficientes para a realização de uma análise quantitativa. Ao reforçar, cabe citar que a solução do problema de escassez de seguros para as autoridades portuárias esbarra em dados que ainda não foram gerados na sociedade de forma substancial, atendidos os preceitos metodológicos da realização de análises quantitativas, de modo que se exigir que a análise regulatória prescinda da metodologia qualitativa para partir a um rigor metodológico mais elevado é solicitação irrealizável no presente momento.

163. Outrossim, é prudente ressaltar que o objetivo maior da atuação do ente regulador é buscar a melhor solução a um problema regulatório, que inclui a opção de não fazer nada, sendo a metodologia apenas um instrumento para se alcançar o fim. Nesse sentido, a análise qualitativa garante sua robustez com a participação da sociedade na elaboração normativa, de sorte que não se verifica prejuízos ao se adotá-la. Destarte, a escolha da melhor alternativa regulatória possível é tomada, na presente análise, com base em critérios qualitativos de mensuração.

164. Ao se apreciar o rol de alternativas referentes ao risco de omissão administrativa das empresas concessionárias dos portos públicos pela garantia de zelo do patrimônio da União, em decorrência da responsabilidade civil objetiva desta à qual, em última instância, cabe a obrigatoriedade na reparação bem jurídico público, tem-se que a primeira alternativa regulatória considerada é a **opção 1: não alterar o cenário vigente, manter o status quo**. Essa alternativa regulatória só deve ser escolhida em uma análise de impacto regulatório se as demais opções vislumbradas causam mais prejuízos do que benefícios face ao problema que se deseja enfrentar. Dito isso, apesar de ser uma escolha que nunca resolve o problema elencado, deve ser sempre comparada com as demais alternativas. Ao se ter em vista que qualquer outra alternativa resolve, ao menos parcialmente, o problema regulatório e traz mais benefícios do que prejuízos ao cenário regulatório, tal opção deve ser imediatamente enjeitada. Na apreciação técnica em epígrafe, verifica-se que há opções que apresentam indícios ou até mesmo solução do problema vislumbrado, com atingimento do objetivo da proposta regulatória e que trazem mais benefícios do que prejuízos ao setor regulado. Destarte, tem-se em vista que a opção de manter o *status quo* não é a mais indicada para a apreciação em comento.

165. Ao prosseguir a análise, comenta-se brevemente acerca da **opção 2: Retirar a obrigatoriedade da contratação do seguro na Resolução n. 3.274/ANTAQ, mantendo apenas a exigência do cumprimento da contratação do seguro que já esteja estabelecido em contrato**. É fundamental a compreensão do problema regulatório para a escolha da opção a ser adotada. Nessa feita, entende-se que a obrigatoriedade para a contratação dos seguros de responsabilidade civil e acidentes pessoais fora estabelecida visando garantir a preservação do patrimônio da união em virtude do risco da omissão administrativa das empresas públicas (portos organizados ou delegados), ou concessionárias (quando houver) dos portos públicos, em decorrência da responsabilidade civil objetiva da União à qual, em última instância, cabe a obrigatoriedade na reparação do dano gerado ao próprio corpo funcional ou a terceiros. Compreende-se que o problema não é a contratação ou não dos seguros em epígrafe para a Autoridade Portuária, o arrendatário o autorizatário, mas sim de fato a probabilidade de a reparação dos sinistros poder sempre recair, em último caso, à União, esta que nas situações dos possíveis sinistros a serem segurados seria culpada.

166. Apesar de se apresentar como uma alternativa que busca direcionar o foco regulatório para a retirada da obrigatoriedade nos dispositivos normativos desta Agência, a simples retirada da obrigatoriedade da norma não afastaria as previsões contratuais existentes, mantendo as incertezas quanto aos critérios mínimos a serem exigidos. Nesse sentido, a alternativa é teoricamente palatável, mas, possivelmente, prejudicial no que se refere ao aumento dos riscos diretamente assumidos pela União, notadamente nos casos de exploração direta por meio de estatais federais, as quais, via de regra, não possuem obrigatoriedade de contratação de seguros em instrumento jurídico.

167. Todas as demais avenças celebradas pela União para exploração de portos organizados possuem nos próprios instrumentos contratuais previsões quanto à contratação e manutenção de seguros ao longo do contrato. À propósito, com relação às futuras concessões, o poder concedente vem aplicando premissas similares às desestatizações de arrendamentos portuários, exigindo em contrato a contratação e manutenção de diversos tipos de seguro.

168. Dessa forma, a presente alternativa mostra-se razoável, considerando que apenas os portos organizados administrados diretamente pela União, via empresas estatais, estariam desobrigadas de possuir seguros de responsabilidade civil, haja vista os convênios de delegações possuírem previsões próprias nos instrumentos jurídicos. Ou seja, apenas aqueles serviços prestados diretamente pelo União teriam responsabilização objetiva da União por danos a terceiros sem qualquer cobertura, o que, pelo menos do ponto de vista da solvência, não se vislumbram óbices.

169. Nesse ponto, é importante destacar as garantias serem exigidas das estatais federais devem ser regradas pelo próprio poder concedente, sendo ele o titular do bens públicos, e responsável por definir sua política de interna de riscos patrimoniais. Portanto, poderia a ANTAQ eximir-se de exigir por sua conta própria a contratação de seguros dessas estatais federais.

170. A solução do problema identificado é afastar ao máximo à União o dever de ressarcir ou de dar cobertura a sinistros aos quais ela não tenha culpa, bem como inclusivo à teratologia de esta dever reparar os danos que lhe foram gerados por empresas outorgadas, por caso fortuito ou força maior em situações de vigência dos contratos de exploração dos terminais portuários.

171. Comenta-se brevemente neste trecho da análise que a presente opção para o problema regulatório envolveria a certeza que TODOS os contratos versariam sobre isso de uma maneira bem efetiva que vislumbram o mínimo de garantia que não haverá prejuízo para o serviço e para a União. Não é o caso, pois temos contratos vigendo desde a década de 1980, sem qualquer padrão - a ANTAQ só assumiu as licitações de arrendamentos e concessões a partir de 2013. Tais contratos, via de regra, são incompletos.

172. Explica-se. A busca pela eficiência econômica de contratos na análise econômica do direito direciona o gerenciamento de riscos ao *cheapest cost avoider*. No artigo *The Internalisation of External Costs in Transport: From the polluter pays to the cheapest cost avoider principle*, de Schmidchen et al., o *cheapest cost avoider*, definido por Ronald Coase, é o princípio no qual a parte que pode prevenir ou evitar o dano ao menor custo deve ser a responsável por gerenciar o risco. Nessa feita, o princípio de Coase foi norteador para a solução ótima, presente na opção aqui recomendada. Na prática, se vislumbraria como uma alternativa de menor custo regulatório a exigência apenas nas situações em que já se esteja previamente estabelecida a obrigatoriedade em contrato.

173. Repisa-se, no intuito de clarear a compreensão da análise: a opção n.2 reduz fardo regulatório, porém não avança na definição de critérios mínimos, deixando a cargo de cada contrato a especificação de tipos e coberturas mínimas.

174. Ao continuar a apresentação das alternativas, reforça-se que, caso a análise jurídica afaste-se do entendimento fático acima exarado, a alternativa regulatória apresenta-se dentre aquelas a seguir. Entretanto, frisa-se que, nesse caso, a alternativa regulatória, caso escolhida dentre aquelas a seguir, não é a tecnicamente ótima para a solução do problema regulatório.

175. A **opção 3: Estabelecer critérios mínimos em documento não normativo (exemplo: manual de boas práticas para a contratação de seguros)** apresenta uma proposta de diretriz ao setor regulado. Apesar de ser carregada em um custo fiscalizatório baixo, ao não impor mais obrigações ao setor regulado, apresenta menor segurança jurídica para a efetiva cobrança dos seguros pela ANTAQ em suas ações fiscalizatórias. Aparentemente, é uma opção regulatória plausível, serviria mais para o fomento de política de boas práticas na gestão de riscos.

176. No seguro de responsabilidade civil, a sociedade seguradora garante o interesse do segurado, quando este for responsabilizado por danos causados a terceiros e obrigado a indenizá-los, a título de reparação, por decisão judicial ou decisão em juízo arbitral, ou por acordo com os terceiros prejudicados, com a anuência da sociedade seguradora, desde que atendidas as disposições do contrato.

177. A **opção 4: Atualizar a Resolução n. 3.274/ANTAQ, estabelecendo critérios mínimos de seguro, apontando quais itens devem ser segurados obrigatoriamente.** Conforme apresentado na análise dos impactos regulatórios, vislumbrou-se que, em tese, proposta em comento solucionaria o problema que se deseja enfrentar, ao se diminuir as incertezas acerca do cumprimento da norma e aumentar a segurança jurídica no triângulo regulatório. A atual obrigação é clara ao estabelecer como obrigação a contratação do seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais à autoridade portuária, ao arrendatário, ao autorizatório e ao operador portuário, *verbis*:

Art. 32. Constituem infrações administrativas a que se sujeitam a Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatório e o operador portuário, observadas as responsabilidades legal, regulamentar e contratualmente atribuídas a cada um desses agentes: (...)

XVIII - não contratar ou deixar de renovar seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais para cobertura para os usuários e terceiros e outros exigidos em convênio de delegação, ou nos respectivos instrumentos contratuais: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais); (Redação dada pela Resolução Normativa nº 02-ANTAQ, de 13.02.2015)

178. Contributivo é o esclarecimento apenas de que, para a seguradora, não faz sentido diferenciar usuários de terceiros, dado que, para a cobertura de eventuais sinistros, ambos são vistos como terceiros perante o segurado. Desta feita, recomenda-se a elaboração de documento normativo que busque tal nível de detalhamento, de forma mínima, dada a considerável probabilidade de o mercado de seguros e a tecnologia empregada nos terminais portuários serem dinâmicos, de modo que a microrregulação perde sua eficácia rapidamente, tornando-se ausentes os efeitos desejadamente produzíveis. Portanto, o detalhamento deve ser mínimo.

179. Nesta opção regulatória, seriam propostos os seguintes critérios mínimos:

I - **Seguro de responsabilidade civil:** cobertura mínima para danos pessoais e danos morais a terceiros.

II - **Seguro de acidentes pessoais:** cobertura mínima para empregados e colaboradores de arrendatários, autoridades portuárias e de outras topologias contratuais: uso temporário, transição, passagem, cessão onerosa e não onerosa e outros que forem regulamentados.

180. Segundo a SUSEP (http://www.susep.gov.br/macro_lista_glossario?letra=A), "Terceiro", no Seguro de Responsabilidade Civil, trata-se do prejudicado por ato ou fato cuja responsabilidade é atribuída ao segurado. O seguro objetiva, justamente, cobrir os prejuízos financeiros que eventualmente o segurado venha a ter em ações civis propostas por terceiros prejudicados.

181. De acordo com tal Agência, "Responsabilidade Civil" é a obrigação legal de reparar danos, imposta àquele que pelos mesmos for responsável. O Seguro de Responsabilidade Civil garante ao Segurado, responsável por danos causados a terceiros, o pagamento e/ou reembolso das reparações que for condenado a pagar, atendidas as disposições do contrato, além do reembolso de despesas emergenciais efetuadas para tentar evitar e/ou minorar os danos. (RESOLUÇÃO CNSP Nº 341/2016).

182. Segundo ainda a SUSEP, "Acidente Pessoal" para fins do seguro de vida é o evento com data caracterizada, exclusivo e diretamente externo, súbito, involuntário e violento, causador de lesão física que, por si só e independente de toda e qualquer outra causa, tenha como consequência direta a morte ou a invalidez permanente total ou parcial do Segurado.

183. Incluem-se nesse conceito:

a.1) o suicídio, ou a sua tentativa, que será equiparado, para fins de indenização, a acidente pessoal, observada a legislação em vigor;
a.2) os acidentes decorrentes de ação da temperatura do ambiente ou influência atmosférica, quando a elas o segurado ficar sujeito, em decorrência de acidente coberto;
a.3) os acidentes decorrentes de escapamento acidental de gases e vapores;
a.4) os acidentes decorrentes de sequestros e tentativas de sequestros;
a.5) os acidentes decorrentes de alterações anatômicas ou funcionais da coluna vertebral, de origem traumática, causadas exclusivamente por fraturas ou luxações, radiologicamente comprovadas.

184. Excluem-se desse conceito:

b.1) as doenças, incluídas as profissionais, quaisquer que sejam suas causas, ainda que provocadas, desencadeadas ou agravadas, direta ou indiretamente por acidente, ressalvadas as infecções, estados septicêmicos e embolias, resultantes de ferimento visível causado em decorrência de acidente coberto;
b.2) as intercorrências ou complicações consequentes da realização de exames, tratamentos clínicos ou cirúrgicos, quando não decorrentes de acidente coberto;
b.3) as lesões decorrentes, dependentes, predispostas ou facilitadas por esforços repetitivos ou microtraumas cumulativos, ou que tenham relação de causa e efeito com os mesmos, assim como as lesões classificadas como: lesão por esforços repetitivos - LER, doenças osteomuculares relacionadas ao trabalho - DORT, lesão por trauma continuado ou contínuo - LTC, ou similares que venham a ser aceitas pela classe médico-científica, bem como as suas consequências pós tratamentos, inclusive cirúrgicos, em qualquer tempo; e
b.4) as situações reconhecidas por instituições oficiais de previdência ou assemelhadas, como "invalidez dentária", nas quais o evento causador da lesão não se enquadre integralmente na caracterização de invalidez por acidente pessoal, definido no inciso I deste artigo. (Resolução CNSP 117/04).

185. Coberturas típicas de seguros de acidentes pessoais podem ser vistas na minuta de contrato

https://www.portoseguro.com.br/Novoinstitucional/static_files/CGs/acidentes_pessoais_coletivos_e_acidentes_pessoais_escolar/_acidentes_pessoais_coletivo_susep_005_0008900_de_24082009_a_01052011.pdf ou em <https://www.kinsel.com.br/2013/09/responsabilidade-do-empregador-em-caso-de-acidente-do-trabalho/>

186. Outras ofertas de seguros de responsabilidade civil podem ser vistas em:

- <https://www.allianz.com.br/seguros/veja-outros-seguros/responsabilidade-civil/rc-profissional.html>
- <https://www.azulseguros.com.br/fique-por-dentro/responsabilidade-civil-facultativa-o-que-e/>
- <https://www.nuneslaw.com.br/faq/seguro-de-responsabilidade-civil/quais-sao-as-coberturas-adicionais-oferecidas-pelo-seguro-de-responsabilidade-civil-geral/>

187. De acordo com a SUSEP (http://www.susep.gov.br/setores-susep/seger/copy_of_normas-em-consulta-publica/SEI_SUSEP%20%200927427%20-%20MINUTA%20-%20Norma%20Circular.pdf) a forma de garantir o interesse do segurado deverá estar claramente expressa nas condições contratuais dos seguros de responsabilidade civil, admitidos o reembolso ao

segurado, o pagamento direto ao terceiro prejudicado, o reembolso ao tomador que tenha adiantado ao segurado quantias correspondentes às indenizações cobertas por este seguro, ou outra forma definida entre as partes. Não é preciso que a ANTAQ se preocupe quanto a isso.

188. Nesse tipo de contrato, vemos que a cobertura para custos de defesa dos segurados, bem como cobertura de multas e penalidades civis e administrativas impostas aos segurados, são consideradas extras, mas existem no mercado. O seguro de responsabilidade civil pode cobrir, também de forma extra, as despesas emergenciais efetuadas pelo segurado ao tentar evitar e/ou minorar os danos causados a terceiros, atendidas as disposições do contrato. Ademais, riscos decorrentes da responsabilização civil vinculada aos danos ambientais são enquadrados em ramo de seguro apartado, diferente da responsabilidade civil geral (RC Geral).

189. Em quaisquer coberturas de responsabilidade civil, não podem ser excluídos os danos que vierem a ser atribuídos à responsabilidade do segurado, decorrentes de eventos previstos no contrato e causados por atos ilícitos culposos ou dolosos por empregado do segurado.

190. A opção em tela, assim, fica mais voltada ao seguro de Responsabilidade Civil Geral, focando mais na cobertura básica, sem prejuízo de outros órgãos de controle exigirem coberturas adicionais.

191. Concisamente, as coberturas inclusas no seguro de Responsabilidade Civil Geral são: danos morais, materiais ou corporais causados a terceiros, honorários advocatícios e custas judiciais.

192. A **opção 5: Estabelecer a contratação de seguro como uma meta de governança corporativa a cada entidade regulada** possui alinhamento com a proposta n. 2 de transferir a vontade de cobrir os bens da União ao concessionário. Nessa baila, apresenta-se como proposta de incentivo positivo, buscando-se premiar ao invés de punir aqueles que cumprirão os dispositivos regulatórios exarados por esta Agência. A dificuldade da eficácia da presente opção se dá em realmente instituir o incentivo de modo que o regulado escolha voluntariamente cobrir os bens da União, em vez de efetivar o rito tutelatório apenas para não ser sancionado. Destarte, a presente opção carrega um risco de que determinadas entidades escolham não acolher o incentivo com os ganhos de governança corporativa, de modo que não há garantia de que se tenha, de fato, a cobertura da União nas situações enquadradas como cisne negro na matriz de risco apresentada ao longo da análise.

193. As duas últimas opções possuem eficácia próxima, de modo que a presente apreciação técnica do tema da Agenda Regulatória em epígrafe apresentará um rol ordinário de alternativas regulatórias a serem escolhidas.

194. A **opção 6: Retirar a obrigatoriedade da contratação de seguros na Resolução n. 3.274/ANTAQ, mantendo apenas a exigência de cumprimento da contratação do seguro que já esteja estabelecido em contrato**, propondo a criação de um fundo destinado a cobrir eventuais prejuízos ou danos ocorridos que sejam de tutela da Autoridade Portuária. A alternativa busca resolver o problema de falta de cobertura da União, como uma forma incidental de solucionar o problema regulatório encontrado, de modo que a tutela da União manter-se-ia preservada. Por não envolver diretamente a contratação de seguros, entende-se como uma alternativa mais liberta de entraves burocráticos. Além disso, permite a redução do custo fiscalizatório por esta Agência Reguladora. Apresenta como entraves a provável rejeição da proposta pelos terminais portuários que possuam menor risco de ocorrência de sinistros, tendo em vista que tal medida acarretaria na implementação de um subsídio cruzado.

195. A última opção regulatória, **opção 7: Determinar a contratação de seguros em conjunto por diversas Autoridades Portuárias, em procedimento licitatório único, de forma a ser mais atrativa devido a prêmios maiores a serem pagos**, busca atacar de maneira direta as situações em que o dispositivo da Resolução n. 3.274/ANTAQ não conseguiu ser cumprido. Nesse sentido, o procedimento licitatório único condensa o prêmio pago pelas Autoridades Portuárias em uma contratação só, de modo que a existência do subsídio cruzado (tal como na opção regulatória anterior) supre, em parte, o ônus das seguradoras e resseguradoras, de modo a tornar mais atrativo ao mercado a contratação desse serviço, padronizando as apólices. Apesar de vislumbrado um aumento no custo regulatório, dada a recomendação de tal proposta ser trabalhada conjuntamente com a SUSEP, a concretização de um procedimento licitatório único logrado em êxito resolve o problema encontrado na presente análise.

196. Ao serem tecidos os comentários acerca da escolha da alternativa regulatória, sintetiza-se a análise a fim de facilitar a compreensão da proposta.

10.1. Análise multicritério

197. A tabela a seguir demonstra quantitativamente, a classificação das alternativas de ação. Cada critério de análise tem peso idêntico ($P = 1,0$).

Tabela: Análise Multicritério

Alternativa	Via	Opção / Crítério	Grau de Intervenção da Agência	Impacto de Custo Monetário das empresas	Complexidade na Implementação e fiscalização	Efetividade no combate aos riscos	Total
			(Nulo=0, Baixo=5, Moderado=3, Alto=1)	(Neutro=0, Positivo=5, Negativo=-1)	(Nulo=0, Baixo=5, Moderado=3, Alto=1)	(Nula=-1, Baixa=0, Média=3, Alta=5)	
Não Regular	NA	Opção 1 - Não alterar o cenário vigente. Manter o status quo;	Nulo = 0	Neutro = 0	Nulo = 0	Nula = -1	-1
Normativa	Normativa	Opção 2 - Retirar a obrigatoriedade da contratação do seguro na Resolução n. 3.274/ANTAQ, mantendo apenas a exigência do cumprimento da contratação do seguro que já esteja estabelecido em contrato;	Baixa = 5	Positivo = 5	Alta = 1	Baixa = 0	11
		Opção 3 - Estabelecer critérios mínimos em documento não normativo (exemplo: manual de boas práticas para a contratação de seguros);	Moderada = 3	Positivo = 5	Alta = 1	Moderada = 3	12
	Normativa	Opção 4 - Atualizar a Resolução n. 3.274/ANTAQ, estabelecendo critérios mínimos de seguro. Reduzir o fardo regulatório, apontando quais itens devem ser segurados obrigatoriamente;	Baixo = 5	Positivo = 5	Moderada = 3	Alta = 5	18
Regular	Normativa	Opção 5 - Retirar a obrigatoriedade da contratação dos seguros na Resolução n. 3.274/ANTAQ, mantendo apenas a exigência do cumprimento da contratação do seguro que já esteja estabelecido em contrato, estabelecendo a contratação de seguro como uma meta de	Alta = 1	Positivo = 5	Alta = 1	Média = 3	10

	governança corporativa a cada entidade regulada;				
Não Normativa	Opção 6 - Retirar a obrigatoriedade da contratação de seguros na Resolução n. 3.274/ANTAQ, mantendo apenas a exigência do cumprimento da contratação do seguro que já esteja estabelecido em contrato, propondo a criação de fundo destinado a cobrir eventuais prejuízos ou danos ocorridos nos portos brasileiros;	Alta = 1	Positivo = 5	Alta = 1	Baixa = 0 7
Normativa	Opção 7 - Determinar a contratação de seguros em conjunto por diversas Autoridades Portuárias, em procedimento licitatório único, de forma a ser mais atrativa devido a prêmios maiores a serem pagos.	Alta = 1	Negativo = -1	Alta = 1	Média = 3 4

10.2. Análise de Risco e Efeitos

198. É um pré-requisito considerar a dinâmica do mercado, isto é, o movimento dele nos últimos anos e a tendência para os próximos 20 (vinte) anos. É certo: o grande investidor em infraestrutura econômica necessita de segurança jurídica e de estabilidade das normas.

199. Em análise de riscos e oportunidades, podemos avaliar os seguintes cenários projetivos, já contextualizados em termos de uma perspectiva concorrencial, logística e patrimonial. Vejamos a próxima tabela.

Tabela: Análise de Risco

Cenário	Aspecto	Serviço Adequado	Econômico
Futuro I - Sem Intervenção alguma	Risco	Falta de recursos para cobertura dos riscos associados à segurança e cortesia	Elevação dos custos operacionais. Sinistros sem cobertura. Prejuízo ao Caixa das entidades. Necessidade de subvenções da União
	Impacto	Médio	Alto
	Probabilidade	Alto	Médio
Futuro II - Com alguma intervenção	Oportunidade	Garantia de recursos para a operação	Redução dos custos de transação.
	Impacto	Médio	Alto
	Probabilidade	Médio	Médio

200. A partir da intervenção ou não da ANTAQ, podemos deduzir os seguintes efeitos, conforme indica a Tabela a seguir:

Tabela: Projeção de cenários de pós-intervenção

Cenário	Efeito de 1 ^ª ordem	Efeito de 2 ^ª ordem
Intervir pela Via Não Normativa	Aumento do comportamento <i>free ride</i> de algumas empresas	Aumento ou manutenção dos preços dos seguros
Intervir pela Via Normativa	Aumento da quantidade de seguradoras interessadas em cobrir o risco	Redução dos preços dos seguros

10.3. Da relação de custo-efetividade da intervenção ou não da ANTAQ

201. As vantagens e efeitos positivos da regulação pela via normativa são, em termos de custo-efetividade:

- I - A liberdade comercial das empresas será ampliada significativamente, sendo viável a adaptação proposta;
- II - Melhorará sensivelmente a situação dos agentes atuais e futuros, sem prejuízo à mitigação dos riscos;
- III - Prevaligia os contratos e convênios de delegação, que poderão avençar conforme particularidades;
- IV - Aumentará a possibilidade de concorrência dentro desse mercado de seguros, com possibilidade de redução de preços das ofertas; e
- V - Será neutra em relação ao regime de tarifas e de preços.

11. SOLUÇÃO DE MENOR IMPACTO - ESCOLHA DA ALTERNATIVA

202. A análise indica que intervir pela Via Normativa é a solução de maior efetividade e menos impacto, menos arriscada e de que apresenta melhor relação custo-efetividade.

203. O cenário de intervenção da ANTAQ de longe é o de menor risco e melhor oportunidade. Manter a ausência de intervenção da ANTAQ eleva sobremaneira os custos privados sem benefícios sociais significativos.

204. A opção nº 04 é considerada de Baixo Impacto, sendo a preferida, tendo ainda os seguintes efeitos benéficos:

- I - fornece incentivo à melhoria do serviço adequado, evitando a elevação dos custos operacionais das empresas;
- II - não afeta negativamente as decisões de investimento das firmas, e não gera escassez de oferta;
- III - protege os interesses da União e a manutenção do serviço adequado, justamente aqueles sob tutela da ANTAQ;
- IV - não cria nexo causal para reconhecimento de reequilíbrio da matriz econômica financeira dos contratos de arrendamento; e
- V - não exige monitoramentos sofisticados pelo regulador, reduzindo o "custo de observância".

12. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

205. Por todo o exposto, reforça-se que o presente tema é interdisciplinar, possuindo competências complementares entre a ANTAQ, SUSEP, Poder Concedente (no caso de licitação única de seguros para as autoridades portuárias) e Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a última no caso da instituição do fundo destinado a cobrir eventuais prejuízos ocorridos nos portos brasileiros.

206. Conforme delineado ao decorrer da análise técnica, a atualização normativa apresenta mudanças na Resolução n. 3.274/ANTAQ. Identifica-se que o acompanhamento dos resultados se dá pela alteração na quantidade de infrações cometidas pelo setor regulado acerca do art. 32, XVIII, da mesma Resolução 3.274/ANTAQ, *vis a vis* a quantidade de reparação de danos a serem arcados pela União face às empresas públicas ou concessionárias dos serviços portuários, quando houver.

207. Recomenda-se, por se tratar de transição de cenário regulatório, a adoção de um período de *vacatio legis*, a ser determinado pelo colegiado máximo desta casa. São trazidas à baila as opções de prazo de 90, 120 e 180 dias. Em nossa minuta de proposição de alteração de norma, colocamos o prazo de 180 dias, já que alguns seguros existentes talvez tenham que ser adaptados.

208. Há capacidade plena para implementação da alternativa escolhida, visto que inexiste impacto relativo a necessidade de pessoal na ANTAQ, contratação de serviços de terceiros, aquisição de novos conhecimentos e equipamentos. Ao contrário, a nova redação reduz não somente o custo regulatório do ponto de vista do agente regulado; faz o mesmo do tempo de vista do Regulador.

209. Desnecessário qualquer algum tipo de preparação específica ou adaptação interna da agência, como, por exemplo, criação ou adaptação de sistemas, capacitação de servidores, alterações em processos de trabalho, contratação e realocação de pessoal, etc.

210. Necessário apenas um plano de comunicação específico com o mercado, divulgando a redução do fardo regulatório proporcionado pela nova redação da norma no portal da ANTAQ.

211. Por derradeiro, recomenda-se que o presente tema caminhe no sentido de buscar o resguardo mais completo possível do patrimônio da União, buscando soluções com a SUSEP no sentido de instituir um produto que atenda a cobertura de seguros para as Autoridades Portuárias.

13. ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO - ARR (FUTURO)

212. De acordo com o art. 12 do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#), os "atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor".¹³

213. Para acompanhamento dos resultados recomenda-se que sejam mensurados semestralmente os seguintes indicadores, com a comparação dos resultados antes e após a vigência da solução proposta:

- a) quantidade de seguros contratados no exercício anterior;
- b) preço médio dos seguros (proporcionalmente ao valor dos ativos);
- c) efetividade da contratação (taxa de sucesso na negociação);
- d) efetividade das coberturas previstas no seguro (quando efetivamento acionado o seguro).

214. Tais indicadores deverão ser monitorados pela área de estatísticas da Agência, e repassados para a Regulação.

14. DISPENSA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

215. O [Decreto nº 10.411, de 2020](#), tratando da obrigatoriedade de elaboração de AIR, assim nos informa, no seu art. 4º, quanto à dispensabilidade do instrumento:

216. Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

- I - urgência;
 - (...)
 - III - ato normativo considerado de baixo impacto;
 - IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;
 - (...)
 - VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e
 - (...)
- § 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.
- § 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

217. Diante do enquadramento nas hipóteses acima elencadas (seja em termos de baixo impacto, ou mesmo em termos de reduzir os custos regulatórios), este documento seria dispensável.

218. Dispensada ainda a fase de Audiência Pública ou de participação social, seja pela [Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#) (Lei das Agências Reguladoras, que faculta o instituto no seu art. 10) quanto pelo art. 68 da [Lei nº 10.233, de 2001](#) (Lei de criação da ANTAQ), pois não há nova (ao contrário, há redução de) obrigatoriedade dos agentes econômicos e não se restringe, aqui, qualquer direitos dos usuários, *in verbis*:

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.

219. Corrobora com a hipótese a [Resolução Normativa ANTAQ nº 33, de 19 de agosto de 2019](#) no seu art. 20, a saber:

Art. 20. Não será obrigatória a realização de Audiência Pública para os seguintes casos, dentre outros:
(...)
II - propostas de alterações em norma que não restrinja direitos de agentes econômicos ou de usuários dos serviços de transporte; (grifo nosso)

15. DAS CONCLUSÕES

220. Por todo o exposto, conclui-se que o presente tema da Agenda Regulatória, biênio 2018-2019 necessitou de uma análise mais abrangente do que aquela previamente consubstanciada para o biênio. A busca por melhores práticas regulatórias incumbe na definição mais precisa o possível do problema regulatório presente.

221. Diante do exposto, após concluída esta Análise de Impacto Regulatório - AIR, retorno os autos com a recomendação para a Diretoria deliberar no seguinte sentido DE APROVAR a Resolução-Minuta SEI 1289066 (o SEI 1286297 contém a mesma Resolução-Minuta, porém com destaque em vermelho e taxado quanto às alterações propostas no texto vigente).

222. Frisando que para aprovação definitiva, desnecessária a abertura de prévia Audiência Pública. Nos termos do normativo vigente, a participação social não é obrigatória. Porém, caso a Diretoria decida pela abertura de procedimentos, não há prejuízo.

JOEL SANTOS NASCIMENTO

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

NEIRIMAR GOMES DE BRITO

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

SANDRO MONTEIRO

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários



Documento assinado eletronicamente por **Neírimar Gomes de Brito, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 13/04/2021, às 17:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Joel Santos Nascimento, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 13/04/2021, às 17:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Jose Monteiro, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 13/04/2021, às 18:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **1289072** e o código CRC **3A34EDA8**.

Referência: Processo nº 50300.002198/2019-78

SEI nº 1289072