



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS

SECRETARIA EXECUTIVA

DIRETORIA DE POLÍTICAS SETORIAIS, PLANEJAMENTO E INOVAÇÃO

Nota Informativa nº 1/2025/DPPI-MPOR/SE-MPOR

Brasília, 25 de julho de 2025

Referência: Processo nº 50020.004476/2025-16

Assunto: Tomada de subsídios para formulação de futura política pública de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Setor Portuário

1. OBJETO

1.1. Esta Nota Informativa tem por objetivo justificar a realização de procedimento de Tomada de Subsídios para amparar a formulação da futura política pública de pesquisa, desenvolvimento e inovação voltada ao setor portuário nacional.

1.2. A tomada de subsídios é um tipo de procedimento de participação social utilizado para pesquisa, coleta de contribuições por escrito de qualquer pessoa física ou jurídica da sociedade civil, com fins de dispor de mais e melhores informações, conhecimentos, ideias, opiniões, sugestões, propostas em assunto de interesse público, no caso concreto, em pesquisa, desenvolvimento e inovação voltadas ao setor portuário nacional.

1.3. A tomada de subsídios será realizada por meio da **plataforma Participa+Brasil** acessível no endereço: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/> aplicados os seguintes filtros: **órgão:** Ministério de Portos e Aeroportos. **Setor:** MPOR-Secretaria Executiva.

2. LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

2.1. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências (marco legal da CT&I).

2.2. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei das Estatais).

2.3. **Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2023.** Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera várias legislações correlatas (marco legal do setor portuário).

2.4. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

2.5. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018.** Regulamenta a Lei nº 10.973/2004.

2.6. **Decreto nº 12.078, de 25 de junho de 2024.** Decreto que institui o Programa Navegue Simples.

2.7. **Portaria GM/MPOR nº 441, de 19 de setembro de 2024.** Cria o Comitê Técnico Interinstitucional do Programa Navegue Simples.

3. RELATÓRIO

3.1. O sistema portuário nacional é formado por 35 portos públicos, formalmente chamados portos organizados, e quase 700 terminais portuários privados de diversos tipos, dentro ou fora da área de um porto organizado, de acordo com o tipo.

3.2. Um porto organizado é, por Lei, um bem público construído e aparelhado para atender necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de uma **autoridade portuária**, empresa responsável por sua administração.

3.3. Existem no Brasil 17 autoridades portuárias, sendo 16 públicas e 1 privada. Em um porto organizado trabalham dezenas de empresas, órgãos públicos federais, profissionais de várias especialidades e trabalhadores que atuam de forma coordenada para operar toda a complexa logística de cargas e passageiros ao longo de todo o ano, 24 horas por dia.

3.4. Os portos e terminais portuários movimentam mercadorias de todos os setores produtivos da economia brasileira e são responsáveis por 97% de todo o volume transportado no comércio exterior brasileiro e 82% da corrente de comércio que, em 2024, foi da ordem de USD 599,9 bilhões. Também em 2024, o volume total de carga movimentada nos portos foi recorde, da ordem de 1,3 bilhão de toneladas. Espera-se novo recorde de movimentação para 2025, com aumento entre 1% e 2% em relação a 2024.

3.5. Esse sistema complexo depende de grandes investimentos para manutenção e ampliação de sua infraestrutura, de constantes modernizações, novas tecnologias, processos de trabalho e capacidades técnicas e operacionais condizentes com as exigências legais, regulatórias e de mercado, sempre em constante evolução. São pautas permanentes nos portos e no setor portuário em geral: Infraestrutura portuária; acesso aquaviário (canal aquaviário); acessos rodoviários, ferroviários e dutoviários; meio-ambiente; transição energética e descarbonização; resiliência climática; segurança pública portuária; relação porto-cidade; mecanismos de investimento; desburocratização; segurança jurídica dos contratos; competitividade e questões concorrentiais.

3.6. Todos esses temas necessitam, à força das dinâmicas de mercado e da concorrência setorial, de **processos de inovação** que gerem de forma continuada agregação de valor ao negócio e expectativas de crescimento a curto e médio prazo. Do ponto de vista das **autoridades portuárias públicas**, a exemplo das Companhias Docas Federais e das Empresas Estaduais de Administração Portuária (por exemplo: Portos RS, Portos do Paraná, SCParcerias Imbituba, SCParcerias São Francisco do Sul, Complexo Industrial Portuário Governador

Eduardo Gueiros - SUAPE, Complexo Industrial e Portuário do Pecém etc.), há o **interesse público envolvido** que está formalizado na Lei das Estatais nº 13.303/2016 e, no caso Federal, em regulamentações específicas, a exemplo das diretrizes da política de governança pública definidas no Decreto nº 9.203/2016, quando estabelece *"direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades"* (art. 4º, inciso I).

3.7. No entanto, constata-se que a atual Lei nº 12.815/2013, marco do setor portuário, sequer previu os termos “inovação”, “inovador/a”, “inovar”, “PD&I”, “pesquisa e desenvolvimento”, “tecnologia”, “desenvolvimento científico, técnico e tecnológico” ou similar, embora essas matérias já fossem consagradas no arcabouço legal e na Administração Pública Federal Brasileira, seja no comando constitucional dado pelo caput do art. 218 (“*O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação*”), seja pelo próprio marco legal da CT&I, Lei nº 10.973/2004, alterada pela Lei nº 13.243, de 2016.

3.8. Tal constatação, *per se*, já justifica a reflexão acerca da inserção formal do setor portuário e de seu marco legal no ecossistema nacional de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Ocorre que as necessidades imediatas dos portos organizados, sempre priorizadas pela restrição de recursos públicos face ao volume de investimentos, fez com que, ao longo do tempo, todo o esforço das sucessivas administrações fosse orientado ao saneamento dessas necessidades, em especial: dragagens; restauração e manutenção de infraestrutura de acostagem (berços, cais, dârsenas, superestrutura) e de abrigo (molhes, quebra-mar, espigões); armazéns e estruturas de armazenamento ou pátios. Ou seja, não se investiu historicamente e não se investe na estruturação e capacitação de equipes, implantação de processos e instrumentos para promover a inovação dentro da autoridade portuária e do porto em geral.

3.9. Com fins de desburocratizar, inovar e simplificar as outorgas portuárias, dispositivos legais que viabilizam os investimentos privados nos portos e terminais, foi instituído o **Programa Navegue Simples**, por meio do Decreto nº 12.078, de 25 de junho de 2024. Dentre os objetivos do Programa está justamente o de “fomentar, divulgar e implementar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação no setor portuário”, mas sem especificar diretrizes, mecanismos e instrumentos para alcançar esse propósito. As evidências dessa realidade do setor foram levantadas ao longo das atividades do grupo técnico GT-06 do Navegue Simples (Decreto nº 12.078/2024 e Portaria GM nº 441, de 2024), iniciadas em novembro de 2024, aqui citadas de modo sucinto:

- a) baixo número de programas e projetos de inovação no setor portuário, no sentido dado pela Lei nº 10.973/2004, alterada pela Lei nº 13.243/2016. O que se entende como projeto de inovação se confunde em grande parte com compras e aquisições de ativos mais modernos e tecnologias para as empresas, desprovidas de submissão a processo dedicado à inovação;
- b) falta de diagnóstico estruturado sobre as capacidades e demandas em inovação nas autoridades portuárias e nos respectivos portos;
- c) desconhecimento dos próprios operadores sobre oportunidades e instrumentos disponíveis no País para fomento e financiamento à inovação, como Fundos Setoriais, Lei nº 10.973/2004, Lei do Bem nº 11.196/2005, Lei da PD&I no setor elétrico - 9.991/2000, entre outros;]
- d) ausência de políticas corporativas de inovação ou de propriedade intelectual;
- e) fragilidade das estruturas organizacionais responsáveis pela inovação, geralmente na forma de grupos de trabalho ou comitês interdisciplinares não dedicados que têm na inovação uma atribuição adicional, além das obrigações usuais a um porto (operações, engenharia, meio ambiente, licitação e compras, governança e integridade etc.)

3.10. Prosseguindo, o marco legal dos incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo é a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, alterada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Esta definiu inovação como sendo a *“introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho”*. Essa definição, quando aplicada ao contexto de empresas públicas, caso da grande parte das autoridades portuárias do país, pode ser associada ao conceito de **Valor Público**, na forma dada pelo Decreto nº 9.203, de 2017, já citado, qual seja (art. 2º, inciso II), visto que o porto organizado é, por Lei, bem público:

“Valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;”

3.11. De forma rápida, a agregação de valor público pelo porto público pode ser potencializada por meio da inovação, desde que estruturada e amparada por instrumentos de fomento e pela capacitação corporativa. A título de exemplo, dentre os vários instrumentos para estímulo à inovação nas empresas, a Lei nº 10.973/2004 especifica os seguintes:

- a) subvenção econômica;
- b) financiamento;
- c) participação societária;
- d) bônus tecnológico;
- e) encomenda tecnológica;
- f) incentivos fiscais;
- g) concessão de bolsas;
- h) uso do poder de compra do Estado;
- i) fundos de investimentos;
- j) fundos de participação;
- k) títulos financeiros, incentivados ou não; e
- l) previsão de investimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais.

3.12. Em termos de diretrizes e orientações técnicas de caráter geral, cita-se também a **norma brasileira ABNT NBR ISO 56002:2020** que aborda a Gestão da Inovação e de Sistemas de Gestão da Inovação. Embora aplicáveis a qualquer setor produtivo, nenhuma autoridade portuária no País é certificada ou buscou adotar essa norma.

3.13. Em que pese a existência desses instrumentos, há consenso entre as entidades privadas que representam as empresas do setor portuário de que, além do marco legal geral, é necessário dispor de uma política pública estruturada e coordenada de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) específica para esse setor, dado seu caráter estratégico para a economia e a infraestrutura brasileiras.

3.14. Essa lacuna se manifesta, além dos elementos supracitados, pela constatação de ausência de instrumentos formais de fomento, de visão estratégica setorial e de ações articuladas objetivas entre governo, iniciativa privada e academia que promovam a PD&I como estratégia e vetor de transformação e competitividade no setorial portuário, o que já é consagrado e ocorre há anos em outros setores de infraestrutura nacional, a exemplo de petróleo e gás, energia elétrica e infraestrutura rodoviária, por meio de regramentos próprios.

3.15. As próprias autoridades portuárias (empresas públicas federais ou estaduais) e os terminais portuários privados, embora reconheçam a importância da inovação e tenham procurado se estruturar nesse sentido nos últimos cinco anos, carecem de mecanismos institucionais e regulatórios formais que estimulem, promovam e fomentem internamente a PD&I de forma sistemática e perene.

4. JUSTIFICATIVA PARA REALIZAÇÃO DE TOMADA DE SUBSÍDIOS

4.1. O Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023, que institui o **Sistema de Participação Social**, define que esse sistema tem por finalidade estruturar, coordenar e articular as relações do Governo federal com os diferentes segmentos da sociedade civil na aplicação das políticas públicas.

4.2. Para esse objetivo, a **plataforma Participa+Brasil** (<https://www.gov.br/participamaisbrasil/>) é um ambiente digital online gerenciado pela Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência - SNPS/SGPR, criado com o propósito de promover e qualificar o processo de participação social, a partir da disponibilização de módulos para divulgação de **consultas e audiências públicas, pesquisas e na promoção de boas práticas**.

4.3. No caso das Tomadas de Subsídios, essas são inseridas na opção "**Opine Aqui**" da Participa+Brasil, na qual o *"o cidadão poderá responder pesquisas rápidas por meio de enquetes ou pelo envio de sugestões aos órgãos"*, conforme explicação da plataforma. Trata-se, portanto, de uma espécie de **pesquisa** feita pelo Poder Público junto à Sociedade Organizada.

4.4. Em termos de definição, a Resolução nº 39, de 3 de março de 2021, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq, define tomada de subsídios como *"mecanismo participativo utilizado para a construção do conhecimento e para o desenvolvimento de propostas sobre determinada matéria que, a critério da ANTAQ, pode ser aberto ao público ou restrito a convidados, possibilitando aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito, em momento diverso da sessão presencial."*

4.5. Nessa mesma direção, o Manual de Processos de Participação e Controle Social da Agência Nacional de Mineração – ANM (<https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais-e-procedimentos/manual-de-ppcs-anm>) , define a tomada de subsídios como *"meio que possibilita o encaminhamento de contribuição por escrito, em um período determinado, podendo ser aberta ao público ou restrita a convidado(s); utilizada para a construção de conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas."*

4.6. Isso posto, a motivação e justificativa para a realização desta Tomada de Subsídios são exatamente de colher contribuições por escrito, com fins de dispor de mais e melhores informações, conhecimentos, ideias, opiniões, sugestões para elaboração de proposta de minuta de Ato Administrativo para instituir a política pública de PD&I do setor portuário.

4.7. Com essas contribuições, espera-se dispor de mais elementos que possam enriquecer o debate e aprimorar uma primeira versão de política pública, o que não exclui a hipótese de submissão à futura **consulta pública**.

4.8. Em que pese o amplo alcance e acesso público à Tomada de Subsídios por meio da plataforma Participa+Brasil, considerando o aspecto técnico do tema, o público-alvo especializado que se espera tenha participação mais destacada é o seguinte:

- a) empresas públicas e privadas atuantes no setor portuário, tais como autoridades portuárias, operadores, arrendatárias, concessionárias e autorizatárias;
- b) empresas de base tecnológica, produtores, prestadores de serviços tecnológicos ou representantes comerciais de tais empresas;
- c) órgãos da Administração Pública direta ou indireta com competências ou interesse em assuntos do setor portuário;
- d) instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação de direito público ou privado;
- e) gestores, docentes e discentes de pós-graduação de Instituições de Ensino e Pesquisa e profissionais dos setores público e privado com interesse em pesquisa, desenvolvimento e inovação em qualquer área de conhecimento;
- f) qualquer cidadã ou cidadão que, por alguma razão, tenha conhecimento, interesse ou simpatia por assuntos do setor portuário.

5. CONCLUSÃO

5.1. Esta Nota Informativa apresentou justificativas para a realização de procedimento de Tomada de Subsídios que visa amparar a formulação da futura política pública de pesquisa, desenvolvimento e inovação voltada ao setor portuário nacional.

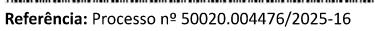
5.2. Dentre os argumentos principais está o fato de que há consenso entre as entidades privadas que representam as empresas do setor portuário de que, além do marco legal geral, qual seja, a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, alterada pela Lei nº 13.24, de 2016, é necessário se dispor de uma política pública estruturada e coordenada de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) específica para esse setor, dado seu caráter estratégico para a economia e a infraestrutura brasileiras.



Documento assinado eletronicamente por **Tetsu Koike, Diretor de Programa**, em 28/07/2025, às 17:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **10046802** e o código CRC **240F815A**.



Referência: Processo nº 50020.004476/2025-16



SEI nº 10046802

Esplanada dos Ministérios, 2º Andar Bloco R - Bairro Centro
Brasília/DF, CEP 70044-900
Telefone: