

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE), sobre o Projeto de Lei do Senado nº 118, de 2009, da Senadora Kátia Abreu, que “altera a alínea ‘b’, do inciso II, do § 2º, do art. 4º da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, com vistas a permitir a exploração de instalações portuárias privadas para uso geral”.

RELATOR: Senador JORGE VIANA

I – RELATÓRIO

O projeto sob exame, de iniciativa da Senadora Kátia Abreu, pretende alterar a Lei nº 8.630, de 1993, que “dispõe sobre o regime jurídico, da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências”, conhecida como Lei dos Portos, para explicitar que as instalações portuárias de uso privativo misto podem destinar-se, “independente do percentual de ambas as cargas”, à movimentação de carga própria e de terceiros.

Sustenta a proposição o argumento de que a incapacidade do governo de investir em infraestrutura de transportes impõe “barreiras ao agronegócio e à interiorização do desenvolvimento”. Para a autora do projeto, a qualificação dos portos e a ampliação da oferta e da confiabilidade das ferrovias, assim como a melhoria da conservação das rodovias, são conquistas que demonstram o êxito da política de concessões à iniciativa privada.

A autora da iniciativa considera que, em face do contraste entre as vastas e urgentes necessidades do País na ampliação de sua infraestrutura e as escassas possibilidades de investimento do setor público, não mais se justifica a vedação atualmente existente na legislação quanto à implantação de

portos por investidores privados para movimentação de cargas de terceiros, “com ou sem a participação de cargas próprias”.

Inicialmente distribuído, com exclusividade, à Comissão de Serviços de Infraestrutura, a quem cabe a decisão terminativa, o projeto, por força da aprovação de dois requerimentos, ambos de iniciativa da Senadora Ideli Salvatti, foi adicionalmente submetido a esta Comissão e à de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) opinar sobre aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida.

Do ponto de vista constitucional, a matéria inscreve-se no âmbito da competência privativa, atribuída à União no art. 22, X, da Constituição Federal, para legislar sobre o regime dos portos. De outra parte, não se aplica a reserva fixada pelo art. 61, § 1º, em favor do Poder Executivo, sendo lícita a iniciativa parlamentar.

No mérito, contudo, impõe-se a necessidade de considerações de natureza institucional.

A Constituição Federal, no art. 21, XII, *f*, atribui à União a responsabilidade pela exploração dos portos, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. Os serviços portuários, que se destinam essencialmente à movimentação de mercadorias, tanto no comércio interno quanto nas trocas internacionais, têm, portanto, natureza pública.

O caráter público desses serviços implica a realização compulsória de atividades de interesse da coletividade, assim como o compromisso com princípios fundamentais, entre os quais os de continuidade, universalidade, isonomia entre os usuários na sua operação e modicidade tarifária.

Os dispositivos constitucionais nesse campo foram disciplinados pela Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, a Lei dos Portos, que “dispõe

sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências". O art. 4º dessa norma legal identifica os diversos tipos de instalação portuária segundo as modalidades de uso – público e privativo. Nesse último caso, são fixadas duas possibilidades, quais sejam: o uso privativo exclusivo, destinado à movimentação de "carga própria"; e o uso privativo misto, para movimentação de "carga própria e de terceiros".

Complementarmente, o Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008, que regulamentou a matéria, estabelece, entre outras regras, que o terminal de uso privativo, exclusivo ou misto, deve ter sua construção e exploração vinculadas e justificadas por sua carga própria.

Decorre desses dispositivos legais que a instalação de terminais privativos destina-se precipuamente à movimentação de carga própria, admitindo-se, adicionalmente, a movimentação de cargas de terceiros, de molde a permitir o aproveitamento econômico da capacidade ociosa desses terminais.

Diferentemente das instalações de uso público, os terminais privativos configuram-se como atividade econômica regida pelas normas do direito privado, para a qual não se aplica a vinculação aos mencionados princípios de continuidade, universalidade, isonomia e modicidade. Constitui prerrogativa das empresas privadas a faculdade de escolher os serviços que prestam, o que exclui, por exemplo, as atividades consideradas não lucrativas. Nesses casos, incumbe ao Poder Público exercer tão somente sua função regulatória, estabelecendo, entre outros, requisitos relativos à segurança e à qualidade dos serviços prestados.

Desse ponto de vista, qual seja o do interesse público, não parece apropriado, como pretende o projeto sob exame, estender às instalações portuárias de uso privativo função idêntica àquela essencialmente reservada aos terminais de uso público. Como os terminais de uso privativo não estão sujeitos aos princípios gerais de interesse público, porque voltados para a movimentação de suas próprias cargas e, subsidiariamente, de algumas cargas de terceiros, haveria importantes assimetrias de custos de operação e de encargos regulatórios entre os terminais localizados nos portos públicos e os de uso privativo, caso se admitisse a indiscriminada movimentação de cargas de terceiros pelos portos de uso privativo.

Nesse sentido, se tornaria extremamente desigual a concorrência entre os operadores desses dois modelos de terminais — o concessionário de um porto público e o operador privado de seu próprio porto —, com notórias desvantagens para os terminais públicos em relação aos de uso privativo.

Não por acaso, portanto, é rara no mundo a circunstância da privatização total das atividades portuárias, só havendo registro dessa experiência em alguns portos do Reino Unido e na Nova Zelândia, segundo o estudo *Port Reform Toolkit*, do Banco Mundial, publicado em 2001.

No mencionado documento, especialistas afirmam que a grande maioria dos países considera a privatização total de portos, compreendendo a exploração e a operação a cargo do investidor privado e segundo seus próprios interesses, incompatível com os objetivos nacionais e regionais. São diversas as razões apresentadas para tal diagnóstico, entre elas as de que: (i) a privatização abrangente pode colocar em risco os benefícios macroeconômicos de grandes complexos portuários para a economia nacional ou regional; (ii) há risco de tratamento discriminatório entre clientes; e (iii) a privatização total pode comprometer a competição no ambiente econômico.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **rejeição** do PLS nº 118, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator