



# TERMINAL DE USO PRIVADO

um modelo disruptivo no sistema portuário nacional

Murillo Barbosa\*<sup>1</sup>  
Luciana Guerise\*<sup>2</sup>

## PORTOS NO MUNDO

Desde 1990 (primeira etapa) o setor portuário assiste às ondas sucessivas de reformas, gestão e organização da governança portuária que ocorreram em todo o mundo. Tudo isso em resposta à globalização da produção e do consumo, em uma concepção moderna de integração de fluxos de mercadorias e inventário tanto a jusante como a montante das cadeias de suprimentos, ao crescimento contínuo do comércio marítimo e a crescente demanda por transporte de contêineres e sua infraestrutura fornecida por operadores de terminais. Operadores portuários passaram a gerenciar os fluxos logísticos para atender as exigências de agregação de valor logístico aos clientes com eficiência em custos, qualidade e produtividade na prestação de serviços

Thompson, Bundin (1997) apud Trujillo

(2000) apontaram vantagens na participação do setor privado no desenvolvimento da infraestrutura de transporte, tais como: (1) prestação de serviços a custos menores, pois são mais eficientes e produtivos; (2) seus recursos podem ser usados para financiar serviços públicos, permitindo que os recursos escassos dos governos sejam dedicados a outras atividades como saúde, educação, segurança, habitação e saneamento.

A segunda etapa de reformas ainda está em andamento. Principalmente após a crise econômica de 2008, os países ainda continuam buscando modelos adequados e procuram uma reestruturação dos sistemas portuários em seus países. Não existe um padrão mundial, mas aquele que convém a cada Estado no sentido de melhorar os resultados de desempenho, a forma de reduzir as barreiras de entrada para adquirir os benefícios da concorrência, reformar a mão de obra portuária e envolver as partes interessadas locais nos esforços para melhorar o acesso ao interior do porto e as relações dos portos com suas cidades.

Não há mais um tema único de reforma portuária, como ocorreu na década de 1990. Por-

tos, governos e partes interessadas deixaram de acreditar em um único modelo de governança portuária. Existem alguns pontos em comum em termos de governança, mas o nível preciso de intervenção estatal desejado no setor portuário continua sendo um tema de extrema controvérsia e discussão em vários países.

A tipologia e diferentes caminhos endossados pela reforma portuária, desde 1990, podem ser resumidos em diferentes modelos que representam a responsabilidade pública e privada da seguinte forma:

- **Public Service Port:** a autoridade portuária realiza toda a gama de serviços portuários e é proprietária de toda a infraestrutura. Eles são geralmente um setor ligado a um ministério do governo, e a maioria de seus funcionários são funcionários públicos. Alguns serviços auxiliares podem ser deixados para empresas privadas, devido às ineficiências relacionadas à expertise e orçamento público.
- **Tool Port:** possui todos os aspectos de um porto de serviço público, a diferença se apresenta na movimentação com operação privada, embora a autoridade portuária ainda seja proprietária de todo ou parte do equipamento terminal. Em vários casos, um Tool Port é uma forma de transição entre um porto de serviço público e um porto Landlord.
- **Landlord Port:** representa o modelo de gestão mais comum em que as infraestruturas, nomeadamente os terminais, são alugados a empresas operadoras privadas, mantendo

a autoridade portuária no controle e gestão do condomínio portuário. A forma mais comum de arrendamento é um contrato de concessão em que uma empresa privada recebe um arrendamento de longo prazo em troca de um aluguel que, geralmente, é em função do tamanho da instalação, bem como do investimento necessário para construir, reformar ou expandir o terminal. Os operadores portuários privados fornecem e mantêm sua superestrutura, incluindo obras edificadas, e os operadores de terminais privados empregam mão de obra portuária. O operador privado também é responsável por fornecer equipamentos para que os padrões de operação sejam mantidos.

- **Corporatized Port <sup>(1)</sup>:** trata-se de portos que foram quase totalmente privatizados, com a exceção de que a propriedade permanece pública e frequentemente se apresenta como acionista majoritário. A autoridade portuária comporta-se, essencialmente, como uma empresa privada. Esse modelo de gestão é único, pois propriedade e controle estão separados, assim diminuindo as pressões de “bem público” que as autoridades portuárias enfrentam e as pressões de “valor para o acionista” que os portos privados devem manter para provar excelência na gestão.
- **Fully Privatized Port:** este é o resultado da privatização completa de um porto ou terminal portuário. A autoridade portuária é totalmente privatizada, com quase todas as funções portuárias sob controle privado, com o setor público mantendo uma supervisão regulatória padrão.

#### TIPOLOGIA DA GOVERNANÇA PORTUÁRIA NO MUNDO

Itens	Service Port	Tool Port	Landlord Port	Corporatized Port	Fully Privatized Port
Operação Portuária	Público	Privado	Privado	Privado	Privado
Investimento em Superestrutura	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Investimento em Equipamento	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Investimento em Infraestrutura	Público	Público	Público	Privado	Privado
Administração do Porto	Público	Público	Público	Privado	Privado
Propriedade da Terra e Ativos	Público	Público	Público	Público	Privado

Fonte: Adaptado da tipologia apresentada pelo Banco Mundial em *Port Reform Toolkit. Second Edition*. Module 3, p. 100-1-9

Embora o *Landlord port* seja predominante, ter modelos jurídicos distintos não é uma “jabuticaba brasileira”. Terminais privados em sede própria já existem em aproximadamente nove países, tais como: Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, Equador, Estados Unidos, Colômbia, Chile, Holanda e Alemanha. Como já dito anteriormente, o Banco Mundial, definitivamente, não indica um modelo de governança padrão, mas deixa em aberto a sugestão para os Estados organizarem seus sistemas portuários conforme suas conveniências. No Brasil, os modelos de arrendamento e Terminais de Uso Privado (TUP), juntos, deram certo e o TUP, deu muito certo.

## TERMINAIS DE USO PRIVADO

É sempre bom revisitar o passado para validar a norma que, no intuito de promover a recuperação econômica nacional, estabeleceu regras para as atividades da Marinha Mercante, dos portos nacionais e da rede ferroviária nacional. Esta norma foi o Decreto-Lei nº 5/66, que trouxe a permissão para que embarcadores ou terceiros pudessem construir ou explorar instalações portuárias, independentemente da movimentação anual de mercadorias, desde que a exploração fosse realizada sem ônus ao Estado e para uso próprio. A partir daí, nascem os primeiros terminais de uso privado, mais especificamente para movimentação de minérios (VALE), de petróleo e combustíveis (PETROBRAS) e de produtos e insumos siderúrgicos (CSN). Ainda há estudos que revelam que o Decreto-Lei 6.460/1944 pode ter sido o embrião dos TUP.

Já em 1993, o sistema portuário brasileiro movimentava 346 milhões de toneladas, dos quais 75% eram responsabilidade dos TUP. Nesse mesmo ano, a promulgação da Lei nº 8.630 (a Lei dos Portos), além de aproximar o setor portuário daquilo que já existia no mundo, também flexibilizou os modelos jurídicos existentes e criou a figura do terminal de uso privativo misto, no qual era autorizado a movimentação também de cargas de terceiros.

Por fim, nesta breve cronologia, em 2013 é publicada a Lei nº 12.815 (a “nova” Lei dos Portos) que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Essa lei manteve o status das concessões e ratificou o modelo jurídico de autorização. Nesse mesmo ano, a movimentação bateu a casa das 904 milhões de toneladas movi-

mentadas, sendo 590 milhões destas (65%), nos 130 terminais de uso privado existentes (naquela época) em toda a costa brasileira.

Na nova Lei dos Portos, as autorizações são formalizadas por meio de um contrato de adesão para movimentação de CARGAS, desta vez sem “sobrenomes”. Dizemos isso pois, ao redor do globo, é estranho quando um investimento de capital intensivo, como um terminal portuário, é limitado a movimentar cargas “próprias” ou de “terceiros” ou “cativas”, justamente porque em países de economia abundante o que importa para seus portos é a máxima produtividade do seu ativo e limitá-las é estar na contramão do mundo.

Outra característica interessante, já que estamos tentando criar conhecimento, é que TUP não possui relação com verba pública e, portanto, assumem 100% do risco do seu negócio, inclusive formando a sua própria carteira de clientes, uma vez que estão fora de portos organizados.

Muitas são as diferenças entre os modelos jurídicos de arrendamento e TUP, podemos chegar em quase uma dezena delas, mas nenhuma que caracterize grandes vantagens nem para um modelo, muito menos para o outro. Existem diferenças regulatórias porque a propriedade das terras e o risco do capital investido também são diferentes. Dentre muitas diferenças, encontra-se a gestão de mão de obra, na qual um TUP possui a prerrogativa legal da liberdade de contratar.

Os TUP, por definição do artigo 44 da Lei dos Portos, não estão obrigados a utilizar a mão de obra do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) mesmo que essa represente a gestão do custo variável nas operações de cargas. Tanto a antiga Lei (8.630/93, artigo 56), como a Lei nº 12.815/13 foram claras ao estabelecer que a movimentação portuária em instalações localizadas fora da área do porto organizado será disciplinada pelo titular da respectiva autorização. Portanto, o TUP não tem obrigação de recrutamento de pessoal junto ao OGMO. A empresa que não atua em terminal da área do porto organizado submete-se a um regime jurídico próprio para efeito de contratação de mão de obra, diferente da empresa que atua em terminal do porto organizado.

Assim, lembramos que: (a) TUP não são operadores portuários, uma vez que esses só existem dentro da poligonal do porto organizado; (b) existe custo ao TUP para possível requisição da mão de obra avulsa, seja pelo OGMO ou

mesmo pelo Sindicato; (c) os recursos utilizados pelos OGMO para o treinamento de trabalhador portuário avulso são provenientes do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM) para o qual os TUP contribuem com parcela significativa e, nem por isso, usufruem desse treinamento; (d) a qualificação técnica para exercer a profissão de trabalhador portuário pode, na atualidade, ser obtida em diversas instituições (Exemplos: SENAI, CENEP SANTOS, INCATEP e outros), portanto, sem ônus ao OGMO; (e) a ordem econômica fundamenta a atividade do TUP e se dá pela livre concorrência que, de desleal só convém para quem faz a má gestão de seus ativos.

No Brasil, a contratação de trabalhadores avulsos em TUP é residual, ou perto de zero! Desde a promulgação da “nova” Lei dos Portos, os TUP foram os que mais investiram no Brasil e, a cada terminal instalado, mais emprego qualificado e, lógico, repleto de todos os direitos trabalhistas. Portanto, é necessário conhecer a matéria não só nas entrelinhas da lei, mas sobretudo em campo, e, neste sentido, fica aberto o convite para conhecer de perto a atividade de um TUP!

## A REPRESENTAÇÃO DOS TUP NO BRASIL

Segundo dados oficiais da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAq), o sistema

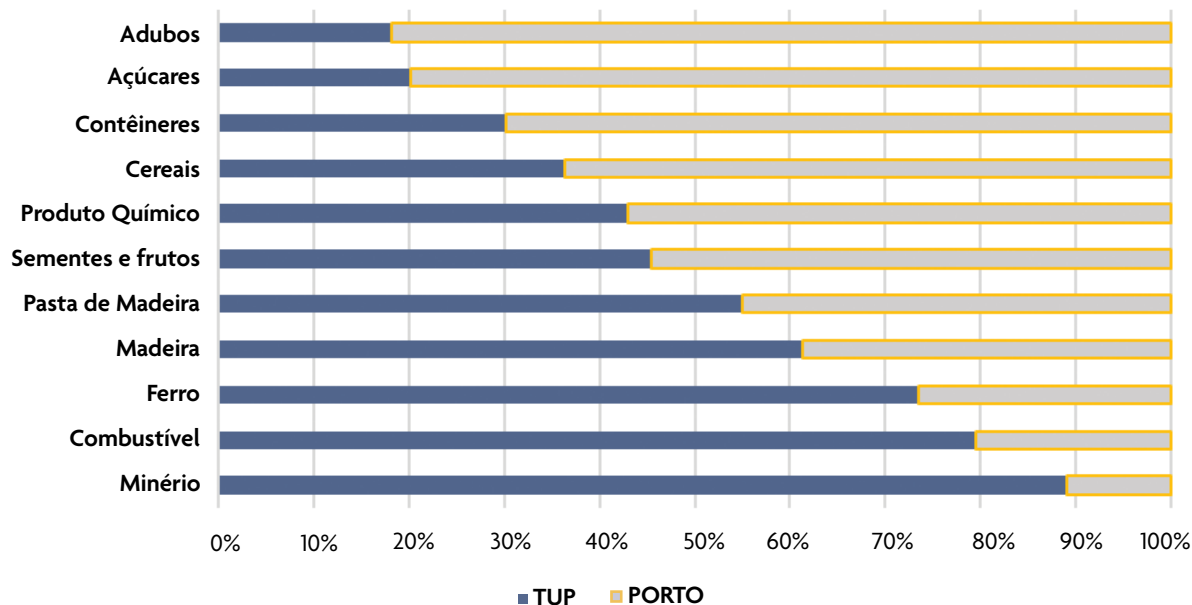
portuário brasileiro movimentou 1,2 bilhão de toneladas em 2021. Os Terminais de Uso Privado movimentaram 804,9 milhões de toneladas ao longo de 2021, registrando um crescimento de 5,4% destacando-se como os principais responsáveis pelo aumento da movimentação portuária no ano.

É possível observar no Gráfico 1 que os TUP representam quase a totalidade do comércio dos principais produtos da pauta de exportação brasileira. E outra característica importante, dada a sua predominância em commodities, é a verticalização.

Os minérios, sementes e frutos oleaginosos (soja) e os combustíveis foram as mercadorias com maior expressividade em termos de US\$ FOB nas exportações brasileiras, por via marítima, no ano de 2021. A receita com exportação de minério por via marítima atingiu US\$ 48,5 bilhões, a de sementes e frutos oleaginosos (soja) marcou US\$ 38,9 bilhões e a de combustíveis US\$ 37,5 bilhões. Essas três mercadorias juntas possuem participação de 50,3% no total exportado em valor FOB. Entre 2020 e 2021, o minério cresceu 69%, a soja e os combustíveis 35% sendo os principais destinos China, Malásia e Japão (minério) - China, Espanha e Tailândia (soja) e China, Singapura e Estados Unidos da América (combustíveis).

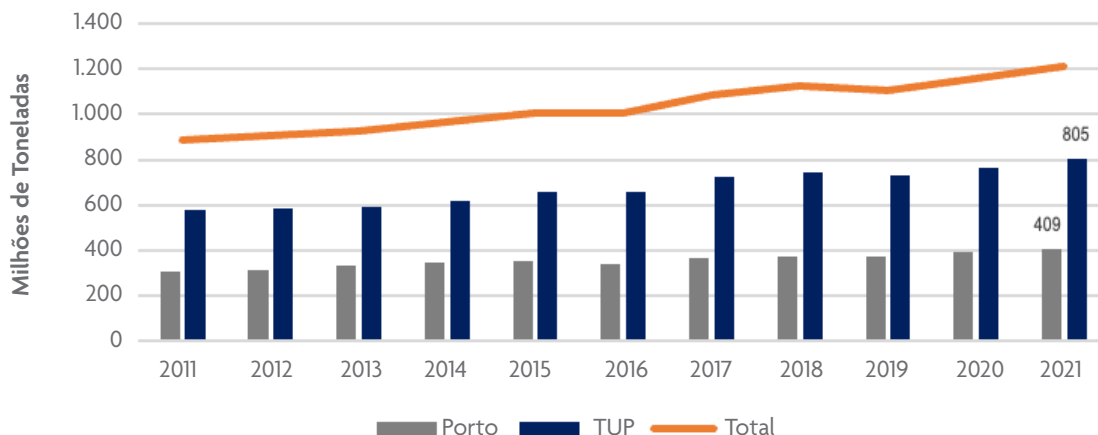
O Gráfico 2 mostra a evolução da movimentação portuária nos últimos dez anos. Observa-se

GRÁFICO 1 - PRINCIPAIS MERCADORIAS MOVIMENTADAS POR TIPO DE INSTALAÇÃO PORTUÁRIA



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAq. Elaboração: ATP

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO PORTUÁRIA



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAq. Elaboração: ATP

que os TUP vêm mantendo a sua posição de destaque, representando 66,3% do total movimentado em 2021.

Segundo dados de abril de 2022, existem 205 Terminais de Uso Privado, 45 Estações de Transbordo de Carga e mais quatro Instalações de Passageiros, totalizando 254 Terminais de Uso Privado e 37 Portos Públicos.

Ao longo de 2021, foram assinados dezessete contratos de adesão, sendo dezesseis novos terminais autorizados e um contrato de adaptação para o terminal de Porto Sul (BA). As novas autorizações trouxeram uma carteira de investimentos de R\$ 1,9 bilhão<sup>(2)</sup>. Merecem destaque as autorizações das estações de transbordo de cargas (ETC) da Cargill, em Miritituba, e da Louis Dreyfus, em Rurópolis.

A região Norte foi a que apresentou o maior número de novas autorizações de instalações portuárias privadas, totalizando nove terminais: Terminal LDC Tapajós, Cargill Agrícola – Miritituba, TLA Abaetetuba, Plataforma Logística do Amapá, Petróleo Sabbá – BSMI, Terminal de Granéis Líquidos do Amapá – TGLA, ABI-Santarém, Terminal UNI-Z e Petróleo Sabbá – Terminal de Itaituba.

A região Nordeste obteve três autorizações, são elas: Porto Sul, Terminal Baía de Todos os Santos (TBTS) e Salina Guanabara. O Centro-Oeste também obteve três autorizações: Terminal Portuário Paraíso, Terminal Portuário Paratudal (TPP) e Docas de Porto Murinho. Por fim, a região Sul contou com duas autorizações: terminal da Keppel Singmarine Brasil e o terminal da WSAM.

O setor portuário privado fechou o ano de

2021 com um total de 255 terminais privados autorizados e uma carteira de investimento de R\$ 45,4 bilhões, incluindo novas instalações, ampliações e alterações de perfis, contando desde o marco regulatório (promulgação da Lei nº 12.815/2013). Ainda estão em análise dezoito anúncios públicos<sup>(3)</sup> para a criação de novos terminais e alterações de perfis. A expectativa de investimento para esses anúncios é de R\$ 24,3 bilhões. ■

#### NOTAS

(1) *Corporatization* (Corporatização): É uma forma particular de comercialização que envolve a criação de uma entidade jurídica separada, que assume a responsabilidade legal de fornecer as funções ou serviços exigidos em seu estatuto. O diferencial da corporatização é a criação de uma pessoa jurídica com ações. A corporatização tem sido um modelo chave de governança imposto em alguns países. Existe um debate considerável sobre a corporatização, seja através da emissão de ações ou da criação de entidades com propósitos para o Estado. No Porto de Rotterdam a corporatização foi particularmente bem-sucedida. Os efeitos do modelo de corporatização podem ser analisados em: “*Performance effects of the corporatisation of Port of Rotterdam Authority*”, escrito por Peter DeLangen e Christiaan Heij.

(2) Optou-se por não contabilizar o investimento do Porto Sul – TUP do estado da Bahia. Isso porque o terminal já tinha um contrato de adesão, que foi apenas renovado. A contabilização daria dupla contagem.

(3) Contando com os anúncios 1,2 e 3 de 2022

\*1 Vice-Almirante (Ref<sup>o</sup>), Diretor-Presidente da Associação de Terminais Portuários Privados (ATP)

\*2 Diretora Executiva da Associação de Terminais Portuários Privados (ATP)