

Portos

O setor portuário e os desafios da maturidade

José Augusto Dias de Castro

Sócio de TozziniFreire nas áreas de Direito Administrativo e Projetos Administrativos e Infraestrutura e Energia

Filipe Camponez Brambilla

Advogado de TozziniFreire na área de Direito Administrativo e Projetos Governamentais

O setor portuário passou por importantes mudanças nas últimas décadas. Elas decorreram não apenas da maturação do mercado brasileiro e de um ambiente concorrencial frutífero, mas também de uma consolidação legislativa que garantiu as bases e a segurança jurídica para exploração portuária nacional.

Em retomada, vale recordar que a Lei Federal nº 8.630, também conhecida como Lei de Modernização dos Portos, de 25 de fevereiro de 1993, estabeleceu o regime jurídico de exploração dos portos organizados e das instalações portuárias. Com a sua edição, foi conferida a abertura para que áreas portuárias pudessem ser submetidas à exploração privada, setor que até então estava nas mãos de estatais.

Diante da necessidade do incremento regulatório, sucederam-se importantes adventos para o setor como a Lei Federal nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou a Agência Nacional do Transporte Aquaviário (ANTAQ) e a Lei Federal nº 12.815 (Lei de Portos), de 5 de junho de 2013, que regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e das instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

Outro marco relevante se deu com o advento da Lei Federal nº 14.047, de 24 de agosto de 2020, a qual estabeleceu, entre outros avanços, que os contratos celebrados entre a concessionária e terceiros, inclusive aqueles para exploração de instalação portuária, serão regidos pelas normas de direito privado. Também foi prevista a possibilidade de dispensa de licitação e contratação direta para movimentação de cargas com mercado não consolidado de uso temporário, o que, de certo, impulsionou ainda mais o crescimento do setor.

Por fim, convém destacar a Lei nº 14.301/2022, conhecida como BR do Mar, que contribuiu fortemente para o avanço regulatório, criando condições para ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte por cabotagem, incentivando a concorrência e competitividade.

Com esse marco legal e com o bom trabalho desenvolvido pela ANTAQ e pelos diferentes ministérios que cuidaram dessa área, o setor passou a atrair mais investimentos e, ao mesmo tempo, planejar de maneira mais uniforme a exploração das atividades portuárias, tanto pelo poder público, como pelos agentes de mercado.

Como resultado, existem hoje, no Brasil, aproximadamente 497 terminais portuários, dentre eles 230 terminais de uso privado (TUP) localizados em portos privados, e 267 terminais arrendados

Portos

O setor portuário e os desafios da maturidade

em portos organizados (portos públicos), que operam um volume crescente de movimentação¹. Somente no ano de 2024, foram movimentadas mais de 1,32 bilhão de toneladas no setor².

O modal aquaviário é uma alternativa de transporte limpa, eficiente e barata, que se alinha às melhores práticas globais de *Governança Ambiental, Social e Corporativa (ESG)*. De acordo com os estudos realizados pela ANTAQ, o sistema rodoviário emite 116kg de gás carbônico a cada mil toneladas por quilômetro útil (TKU), enquanto, no sistema aquaviário, a emissão é de apenas 20kg³. Os estudos demonstram também que há economia de combustível com o uso do modal, já que, nas rodovias, para se transportar mil TKUs, são necessários 96 litros de combustível, enquanto, nas hidrovias, são necessários apenas 5 litros.

No entanto, apesar da notável maturação do mercado nacional, o nosso modal hidroviário ainda segue sendo subutilizado. Estima-se que o Brasil possui mais de 60 mil quilômetros de potencial hidroviário navegável, porém aproveita apenas 30% dessa extensão comercialmente (para cargas e passageiros)⁴.

Parte do preenchimento desse *gap* está atrelada a questões de conjectura econômica, como taxas de câmbio, juros e tributação; mas uma porção relevante ainda está atrelada a ajustes regulatórios necessários. Chamamos a esses passos faltantes de “desafio da maturidade” do setor portuário, que cumpriu com louvor a fase inicial da mudança de chave do público para o privado a partir dos anos 1990, e agora está na fase de lapidação de arestas (embora relevantes).

Alguns desses pontos estão presentes no PL nº 733/2025, em trâmite perante a Câmara dos Deputados, em comissão especial designada para apreciá-lo. Vale destacar a questão trabalhista dos portos públicos, cujos terminais até hoje são obrigados a contratar mão-de-obra dos “órgãos gestores de mão de obra” (OGMOs), uma reserva de mercado arcaica, que retira competitividade dos portos públicos em relação a seus concorrentes privados.

Outro ponto de destaque no PL é a governança regulatória. O texto prevê descentralização maior do poder decisório estratégico do porto para as autoridades portuárias locais (inclusive com reforço das competências dos Conselhos de Administração Portuária – CAPs), deixando para o Ministério dos Portos e Aeroportos poder de ordenamento geral do setor. Parte das competências atualmente detidas pela ANTAQ (como a promoção das licitações de terminais) passam para as autoridades portuárias, o que vem gerando críticas por parte do órgão regulador. Representantes das agências

1 Dados fornecidos pelo Portal Aquarela da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ. Disponível em: <https://aquarela.antaq.gov.br/hub/>. Acesso em 29/08/2025.

2 Conforme divulgação institucional feita pelo Ministério de Portos e Aeroportos em fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/noticias/2025/02/portos-brasileiros-registram-maior-movimentacao-da-historia-com-132-bilhao-de-toneladas-em-2024#:~:text=PORTOS-,Portos%20brasileiros%20registram%20maior%20movimentacao%20de%20toneladas%20em%202024&text=A%20movimentacao%20de%20portos%20no%20Brasil,em%20relacao%20com%20o%20ano%20anterior>. Acesso em 29/08/2025.

3 Dados fornecidos pela ANTAQ em reunião conjunta com o Senado Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/11291-antaq-demonstra-vantagens-de-transporte-aquaviario/>. Acesso em 29/08/2025.

4 Dados fornecidos pela Confederação Nacional dos Transportes – CNT. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/brasil-desperdica-dois-tercos-do-potencial-hidroviario>. Acesso em 29/08/2025.

Portos

O setor portuário e os desafios da maturidade

também criticaram a previsão de uma “câmara de autorregulação” para determinadas matérias, o que também é visto como redução do poder fiscalizatório da agência.

Mais um desafio da maturidade do setor portuário é a consolidação de entendimentos de natureza concorrencial. Veja-se por exemplo a discussão em torno do terminal de contêineres STS-10 em Santos, que será o maior terminal de contêineres da América Latina. Há em andamento intenso debate institucional quanto à conveniência de restringir a participação de empresas que atualmente detenham áreas no porto de Santos (que, no caso dos terminais de contêineres, são controlados pelos grandes carriers internacionais), diante do receio de que a concentração do mercado de transporte de contêineres termine por ultrapassar o limite adequado.

As discussões regulatórias em andamento indicam que a licitação terá algum tipo de restrição à ampla concorrência, restando saber em qual nível (por exemplo, se atuais incumbentes não poderão participar na fase inicial da concorrência, podendo fazer proposta caso não incumbentes não compareçam; ou se poderão participar, sob compromisso de fazerem o desinvestimento do arrendamento atualmente detido).

São discussões relevantes, mas que partem de um modelo regulatório já sedimentado em suas características centrais. Estamos discutindo lacunas importantes, mas não nucleares, o que indica que o modelo evoluiu bem até aqui.