

BRUNO EDUARDO NEVES JANUZZI

APLICAÇÃO DE MULTAS PECUNIÁRIAS PELA ANTAQ EM PORTOS
DELEGADOS:

Uma discussão sobre a eficácia das multas aplicadas na dissuasão de práticas irregulares.

Mauro Santos Silva - Coordenador Acadêmico
Bento Costa Filho - Orientador do TCC

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso MBA em Economia e Gestão -
Regulação de Transportes de Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de
Especialização, do Programa FGV Management como pré-requisito
para a obtenção do título de Especialista

TURMA 2020

Brasília - DF
2020

O Trabalho de Conclusão de Curso

**APLICAÇÃO DE MULTAS PECUNIÁRIAS PELA ANTAQ EM PORTOS
DELEGADOS:**

Uma discussão sobre a eficácia das multas aplicadas na dissuasão de práticas irregulares.

Elaborado por Bruno Eduardo Neves Januzzi e aprovado pela Coordenação Acadêmica foi aceito como pré-requisito para a obtenção do MBA em Economia e Gestão - Regulação de Transportes Curso de Pós-Graduação lato sensu, Nível de Especialização, do Programa FGV Management.

Data da aprovação: _____ de _____ de _____

Mauro Santos Silva - Coordenador Acadêmico

Bento Costa Filho - Orientador do TCC

TERMO DE COMPROMISSO

O aluno Bruno Eduardo Neves Januzzi, abaixo assinado, do Curso MBA Executivo em Economia e Gestão: Regulação em Transportes de Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de Especialização do Programa FGV *Management*, realizado nas dependências FGV em Brasília no período de Junho de 2018 a Dezembro de 2019 declara que o conteúdo de seu Trabalho de conclusão de Curso intitulado: Aplicação de Multas Pecuniárias Pela ANTAQ em Portos Delegados, é autêntico e original.

Brasília, 06 de março de 2020.

Bruno Eduardo Neves Januzzi

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à ANTAQ por me proporcionar a realização de uma pós-graduação tão enriquecedora e tão bem-conceituada como esta. Em especial àqueles que batalharam pessoalmente pela realização deste curso.

Ao Professor Bento Costa Filho, pela paciência e pelas contribuições, sempre feitas de forma cuidadosa e construtiva.

Por fim, um agradecimento especial à minha esposa e à minha filha por toda ajuda no dia-a-dia e pela compreensão com relação à minha ausência para que eu pudesse estudar e produzir este trabalho.

RESUMO

O Brasil possui 37 portos públicos, todos de titularidade da União, que administra diretamente 18 deles através das Companhias Docas Federais. Os outros 19 portos têm a sua exploração delegada a estados da federação ou aos municípios nos quais estes se localizam. Por força de determinação legal, toda a receita auferida nestes portos delegados deve ser aplicada exclusivamente em obras complementares, no melhoramento, na ampliação de capacidade, na conservação e na sinalização dos portos que lhe derem origem, não sendo permitido à Autoridade Portuária do porto delegado auferir lucro ou aplicar estas receitas em outras atividades. A delegação de um porto organizado é formalizada por meio de um Convênio de Delegação entre União e o ente delegatário (estado ou município). Neste caso, a União é representada pelo atual Ministério da Infraestrutura, que é denominado Poder Concedente. A Lei 10.233, de 5 de junho de 2001 que criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), estabelece atribuição à ANTAQ da competência de fiscalização das atividades desenvolvidas pelas administrações de portos organizados, inclusive as administrações dos portos objeto de convênios de delegação. Portanto, a ANTAQ é efetivamente a fiscal dos referidos convênios. Dentro de sua competência legal, a ANTAQ publicou normas que dispõem sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelecem infrações administrativas. A partir da sua fiscalização e da decorrente aplicação das sanções estabelecidas, a ANTAQ se propõe a interromper a conduta infracional e punir a má gestão do porto em questão. Dentre as sanções previstas na norma, a multa é, de longe, a sanção mais aplicada nas autoridades portuárias. O presente trabalho se propõe a discutir a eficácia da aplicação de multas pela ANTAQ na dissuasão de práticas irregulares por parte destas administrações portuárias, bem como dos efeitos comportamentais da proibição das Autoridades Portuárias da apropriação do lucro das empresas. Para a realização desta análise utilizou-se os fundamentos da Análise Económica do Direito, bem como do Problema de Relação Agente-Principal (Conflito de Agência).

Portos Públicos Delegados, Fiscalização da ANTAQ, Multas Pecuniárias, Pena Ótima

SUMÁRIO

- 1 - Introdução - 5
- 2 - Fundamentação Teórica - 7
 - 2.1 - Análise Econômica do Direito – 7
 - 2.2 - O Problema de Relação Agente-Principal – 9
- 3 – Legislação Vigente e sua Aplicação - 14
 - 3.1 - Portos Públicos Delegados e a Vinculação da Receita Portuária - 14
 - 3.2 - A Fiscalização da ANTAQ nos Portos Delegados - 18
 - 3.3 - A Resolução nº 3259/2014 ANTAQ - O Processo Administrativo Sancionador – 19
- 4 – Metodologia - 23
 - 4.1 - Coleta de Dados - 24
 - 4.2 - Análise dos Dados - 29
- 5. Propostas de Soluções dos Problemas Encontrados - 31
 - 5.1 Cassação de Convênios Pela ANTAQ - 31
 - 5.2 Responsabilização do Administrador - 34
 - 5.2.1 O “Efeito TCE” Em Santa Catarina - 35
 - 5.3 Obrigatoriedade de Constituir SPE e Distribuição de Dividendos - 35
 - 5.5 O Dilema da Destinação do Recurso - 36
 - 5.6 Pagamento de Multa Pelo Ente Delegatário - 37
 - 5.7 Proposta Alternativa: Pontuação - 39
 - 5.8 Observação Final - 40
- 6. Conclusões - 42
- 7. Referências Bibliográficas – 43
- 8. ANEXO - 45

1. INTRODUÇÃO

O marco regulatório dos portos define o porto organizado como bem público construído e aparelhado para atender às necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de uma autoridade portuária.

O Brasil possui 37 portos organizados e a Constituição Federal estabelece que a exploração de portos organizados é de competência exclusiva da União.

A União administra diretamente 18 destes portos, através das Companhias Docas, tais como a CODESP (Companhia Docas do Estado de São Paulo), a CDRJ (Companhia Docas do Rio de Janeiro), a CODEBA (Companhia Docas do Estado da Bahia), entre outras.

Os outros 19 portos têm a sua exploração delegada pela União aos estados da federação ou aos municípios nos quais estes se localizam. Este instrumento da delegação está estabelecido na Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, que autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais.

A delegação de um porto organizado é formalizada por meio de um Convênio de Delegação entre União e o ente delegatário (estado ou município), neste caso, a União é representada pelo atual Ministério da Infraestrutura, que é denominado Poder Concedente.

A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 que criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), estabelece que fica atribuída à ANTAQ a competência de fiscalização das atividades desenvolvidas pelas administrações de portos organizados - denominadas Autoridades Portuárias (nomenclatura que será utilizada doravante neste trabalho) - inclusive as administrações dos portos objeto de convênios de delegação, portanto, a ANTAQ é efetivamente a fiscal dos referidos convênios.

Dentro de sua competência legal, a ANTAQ publicou normas que dispõem sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelecem infrações administrativas.

A partir da sua fiscalização e da decorrente aplicação das sanções estabelecidas, a ANTAQ se propõe a interromper a conduta infracional, dissuadir práticas irregulares e punir a má gestão do porto em questão. Dentre as sanções previstas na norma, a multa é, de longe, a sanção mais aplicada nas autoridades portuárias.

Por força de determinação legal, toda a receita auferida nestes portos delegados deve ser aplicada exclusivamente em obras complementares, no melhoramento, na ampliação de capacidade, na conservação e na sinalização dos portos que lhe derem origem, não sendo permitido à Autoridade Portuária do porto delegado auferir lucro.

O presente trabalho se propõe a discutir a eficácia da aplicação de multas pela ANTAQ na dissuasão de práticas irregulares por parte destas administrações portuárias, bem como dos efeitos comportamentais da proibição das Autoridades Portuárias da apropriação do lucro das empresas.

Além disso, há a discussão sobre a utilização de recursos da atividade portuária para o pagamento de multas, o que resulta em uma destinação incerta (tendo em vista que os recursos de multa são destinados ao caixa único da União) de recursos que tinham destinação vinculada à manutenção e desenvolvimento da atividade portuária no Brasil.

A Metodologia utilizada foi o estudo de caso das sanções aplicadas pela ANTAQ na Autoridade Portuária do Porto do Rio Grande - Superintendência do Porto do Rio Grande – SUPRG - Autarquia Estadual vinculada à Secretaria da Infraestrutura e Logística do Estado do Rio Grande do Sul no período entre a criação da Unidade Regional de Porto Alegre, da ANTAQ, em 2011 e o período atual (agosto de 2019) e os dados obtidos foram analisados sob a ótica da Análise Económica do Direito, bem como do Problema de Relação Agente-Principal (Conflito de Agência).

Após a análise do estudo de caso, são apresentadas alternativas viáveis de penalidades a serem aplicadas em Autoridades Portuárias de Portos Delegados pela União a Estados e Municípios, na busca de melhor atingir os objetivos de dissuadir as práticas irregulares, bem como de punir a má gestão do Porto em questão sem que se retire os recursos de manutenção, melhoria e ampliação da atividade portuária.

O trabalho seguirá a seguinte estrutura: Serão apresentados os tópicos básicos da fundamentação teórica utilizada na análise, a legislação envolvida no tema em questão (seguindo a hierarquia das normas, desde a Constituição Federal até as regulamentações infralegais), posteriormente é apresentada a metodologia utilizada, os dados do estudo de caso, a análise dos dados, a proposição de alterações normativas e legais, a análise de outros fatores que vieram à tona na análise do caso e, por fim a conclusão do estudo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 FUNDAMENTOS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED)

O tema em questão no presente trabalho trata basicamente da análise do efeito que a regulamentação tem sobre os agentes decisores dos portos delegados. Neste sentido, utilizaremos a modelagem da Análise Econômica do Direito, que, em breve resumo, é uma análise das normas jurídicas sob a ótica dos conceitos fundamentais da Economia.

A Análise Econômica do Direito (AED), também conhecida como Direito e Economia (do original *Law and Economics*), é uma teoria que se baseia na aplicação da teoria econômica para examinar as leis, instituições legais e políticas públicas que começou a ser desenvolvida a partir dos estudos de Coase e Calabresi, nos anos 1960 e que foi melhor aperfeiçoada a partir dos anos 1970 com a publicação do livro *Economic analysis of law* (Análise econômica do direito) de Richard Posner em 1972.

A Análise Econômica do Direito não foi o primeiro momento na história em que se estudou a interação do direito com a economia na sociedade. Diversos pensadores que ao longo da história analisaram estas interações: de Maquiavel a Rousseau e Marx, passando por Hobbes, Locke, Hume e Adam Smith. Porém, a Análise Econômica do Direito inovou ao analisar os efeitos das normas do direito partindo-se do princípio da racionalidade do agente, em que este reage a incentivos motivado muito mais pela lógica racional e pragmática, do que por valores morais ou filosóficos.

A Análise Econômica do Direito analisa principalmente o efeito das regras jurídicas (normativas) nas decisões dos agentes e procura auxiliar no desenho de normas e políticas públicas que gerem os incentivos desejados aos agentes econômicos, de modo a maximizar o bem-estar social. Conforme Cooter e Ulen (2010, p. 25-26):

A economia proporciona um padrão normativo útil para avaliar o Direito e as políticas públicas, por entender que as leis não são apenas argumentos arcanos técnicos, mas também instrumentos para atingir objetivos sociais importantes

A Análise Econômica do Direito, parte de dois princípios basilares da microeconomia:

- i) Que os indivíduos são agentes econômicos racionais e
- ii) Que os recursos são escassos e sua alocação deve ser feita de forma eficiente.

A partir da combinação destes dois princípios chega-se ao modelo do agente racional – ou seja – o decisor é um agente racional que age no sentido de maximizar as suas utilidades

individuais subjetivas (seus benefícios líquidos) utilizando toda informação disponível em seu processo de tomada de decisão.

A premissa básica da microeconomia é de que os homens agem a partir da sua razão. As decisões dos agentes partem da análise racional das suas ações e consequências. Portanto, não faria sentido que este comportamento fosse diferente nas decisões meramente econômico/administrativas e nas decisões jurídico/administrativas.

Ou seja, o agente analisa todo o ordenamento jurídico existente como um balanço de estímulos ou desestímulos normativos, que serão ponderados frente à situação concreta, como um balanço entre os riscos e benefícios no cumprimento ou descumprimento de determinada norma. Na análise de Tomazette (2007, p. 180), temos:

Para os economistas, [...] as pessoas reagem às sanções como reagem aos preços, em outras palavras, pessoas respondem a altos preços consumindo menos tais bens e, por conseguinte, no caso de pesadas sanções, as pessoas responderão realizando menos a conduta punida [...] logo, as regras, aos serem estipuladas para induzir inibição de certas condutas, devem levar em conta fundamentalmente os efeitos econômicos que terão.

Desta forma, cabe ao Estado a elaboração de normas que efetivamente provoquem o desestímulo da prática irregular. Fazendo com que o agente, ao analisar racionalmente os potenciais resultados prática irregular - ponderando entre os benefícios e as possíveis consequências desta prática - seja desestimulado a realizá-la.

A Análise Econômica do Direito auxilia ainda na definição dos valores das eventuais multas aplicadas em forma de sanção relativas a irregularidades cometidas pelos agentes sob a ótica da sua racionalidade. Segundo Shavell (2004, p. 12):

Especificamente segundo a regra pela qual a sanção deva equivaler à vantagem auferida, se a vantagem auferida for subestimada, mesmo que por uma fração, as partes terão um incentivo a praticar a conduta, independentemente do dano que causem.

Segundo a Análise Econômica do Direito, a multa deverá ser calculada levando-se em consideração os seguintes aspectos:

1. A probabilidade de Detecção,
2. A aversão do Infrator ao Risco,
3. O objetivo da multa:
 - 3.1. Dissuadir a prática, ou
 - 3.2. Reparar o Dano.

A probabilidade de detecção, neste caso, é inversamente proporcional ao valor da multa, ou seja, em uma situação em que a probabilidade de detecção fosse certa (cem por cento de chance de ocorrer), a simples obrigação de devolver a vantagem obtida já teria o condão de dissuadir o agente infrator. Na medida em que a probabilidade de detecção diminui, a multa deve ser majorada na mesma proporção para que o poder de dissuasão seja mantido.

Usualmente, a relação entre a vantagem auferida e a probabilidade de detecção é suficiente para a dissuasão da infração, exceto na situação em que o agente é um tomador de risco, situação em que outras medidas sancionadoras se fazem necessárias.

Ao longo do desenvolvimento do presente trabalho, veremos, a todo momento a aplicação destes conceitos básicos da Análise Econômica do Direito, principalmente em relação à racionalidade do agente decisor e ao poder dissuasório das normas estabelecidas.

Na seção que trata da gestão do porto delegado trataremos do conceito do Problema de Agente-Principal, que é mais uma vertente da análise econômica aplicada e este estudo, porém, neste caso, entendemos ser mais apropriada a apresentação de seus fundamentos juntamente com a análise do caso concreto.

2.2 O PROBLEMA DE RELAÇÃO AGENTE-PRINCIPAL (CONFLITO DE AGÊNCIA)

Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 638) conceituam o Problema de Relação Agente Principal da seguinte forma:

Dizemos que existe uma relação de agência sempre que há um arranjo entre pessoas no qual o bem-estar de um dos participantes depende do que é feito por uma outra pessoa.

O agente representa a pessoa atuante e o principal, a parte afetada pela ação do agente. O problema da relação agente-principal surge quando os agentes perseguem seus próprios objetivos, e não os do principal. Em nosso exemplo, o administrador e os funcionários são os agentes e os proprietários, os principais. Nesse caso, o problema da relação agente-principal surge do fato de que os administradores podem perseguir os próprios objetivos, mesmo que isso acarrete lucros menores para os proprietários.

Para melhor ilustrar o Problema de Agente-Principal (também conhecido como Problema de Agência ou Conflito de Agência), podemos usar como exemplo um banco privado onde seus sócios proprietários, representados pelo conselho administrativo são o Principal e o diretor-executivo do Banco, indicado por este conselho é o Agente.

Neste caso, o problema ocorrerá se o diretor-executivo procurar atingir seus próprios objetivos, em vez de focar no objetivo dos acionistas, que, via de regra é maximizar o valor da empresa. Muitas vezes este objetivo pessoal é o atingimento de metas que acarretem em

bonificações, ainda que a forma que ele busque atingir esta meta exponha o banco a riscos indesejáveis, ou que seu foco seja no rápido crescimento da empresa (em termos de market share), ainda que isso acarrete em menor lucratividade da mesma. Outras vezes, seu objetivo é menos tangível, configurando-se no poder que ele exercerá na organização e muitas vezes na influência e exposição no mercado.

Um aspecto importante desta análise é o conceito de oportunismo:

O oportunismo ocorre quando um agente econômico somente respeita as regras de conduta em uma transação se isso lhe convier. Para Fiani (2002, p.268) o oportunismo é a habilidade de um agente econômico em identificar e explorar as possibilidades de ganho sinalizadas ou ofertadas pelo ambiente. Neste sentido, não se trata de um comportamento ilícito em si, mas de um comportamento que pode se tornar problemático se o ambiente possuir características favoráveis à conduta ilícita.

Voltando aos portos delegados, independentemente do modelo empresarial adotado, tendo em vista a relevância estratégica do porto para o estado ou município, a Diretoria-Executiva (ou seu cargo equivalente) das autoridades portuárias geralmente é ocupada por pessoas de indicação direta do chefe do poder executivo do ente delegatário.

Esta situação configura a primeira de uma série de camadas de “Problemas de Agente-Principal” que se sucedem, como demonstraremos a seguir.

Conforme exposto logo acima, o Problema de Agente-Principal se dá quando o Agente persegue seus próprios objetivos pessoais e não os do Principal. Porém, neste caso, soma-se a este conceito um novo viés deste problema, que é o da definição de quem é o Principal.

Tal fato é decorrente da sucessão de contratos firmados para a efetivação completa da delegação da exploração do porto organizado, como veremos a seguir:

A União, atualmente por meio do Ministério da Infraestrutura, celebra o convênio de delegação com o ente da federação, aí se encontra o primeiro Problema de Agência, com o ente da federação sendo o Agente e a União sendo o Principal.

Em seguida, temos o interveniente do ente delegatário (que antes era uma autarquia e hoje é uma empresa). Aí temos a segunda camada do Problema de Agência, entre o administrador da autarquia como Agente e o governo estadual/municipal como Principal.

Por fim, existe o modelo vigente, por exemplo, no estado de Santa Catarina, no qual essa empresa supracitada é uma holding controladora de uma subsidiária que é efetivamente a Autoridade Portuária (no caso concreto, a SC Parcerias e Participações S.A. é a interveniente nos convênios de delegação e é a holding que controla a SCPar Porto de Imbituba S.A. e SCPar Porto de São Francisco do Sul S.A., sendo estas, as autoridades portuárias dos referidos portos), neste caso temos a terceira camada do Problema de Agência, sendo o administrador da Autoridade Portuária o Agente e a holding o Principal.

Considerando que a indicação do diretor (ou qualquer que seja a denominação dada ao administrador chefe) da autoridade portuária é dada pelo chefe do poder executivo do ente delegatário, há uma percepção errônea por parte desse gestor de que o “Principal” em questão seria o governo ou a prefeitura que o indicou e não a União. Portanto, ainda que o agente persiga os objetivos do suposto principal, há uma visão enviesada sobre quais são seus verdadeiros objetivos, tendo em vista que este novo “principal” muitas vezes possui objetivos bastante diversos em relação ao real principal desta relação - que é a União - que tem seus objetivos claramente traçados pelo marco regulatório e pelas regulamentações infra legais elaboradas pelo Ministério da Infraestrutura e pela ANTAQ.

A dissonância pode ser ainda mais grave quando o administrador tem a concepção de que está a serviço do chefe do executivo do ente delegatário (o governador ou o prefeito) e não de seu estado ou município.

O Problema de Agência tem como base o problema da assimetria de informação entre as partes, tendo em vista que o agente, por estar inserido em todas as decisões e atos da empresa conhece todos os detalhes dos mesmos, enquanto que o principal não possui acesso a todas as informações, recebendo-as diretamente do agente e, desta forma, não possui os melhores meios de avaliação das ações e decisões tomadas pelo agente.

Considerando que o agente nem sempre busca agir no melhor interesse do principal, ao delegar a execução de um serviço, o Principal deve ter condições de monitorar e assegurar o cumprimento do contratado com o Agente. Neste momento é que surge, dentro da teoria regulatória a necessidade do regulador. No caso em questão, esta é a função primaz da fiscalização da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) nos portos delegados.

3 LEGISLAÇÃO VIGENTE E SUA APLICAÇÃO

3.1 PORTOS ORGANIZADOS DELEGADOS E A VINCULAÇÃO DA RECEITA PORTUÁRIA.

Responsável pelo transporte de aproximadamente 95% de toda a corrente comercial brasileira (a soma das exportações e importações do país); estratégico em termos de segurança nacional (assim como com relação à, segurança epidemiológica, o controle do tráfico de drogas e armas, etc.) o porto público, foi alçado pela Constituição Federal em seu artigo 21 como objeto de competência exclusiva da União.

Art. 21. Compete à União:

[...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

[...]

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

A definição do que é um porto organizado está claramente delimitada na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, que é marco regulatório da atividade portuária no Brasil. Esta lei dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

Em seu artigo 2º, a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 estabelece, entre outras coisas, os conceitos de porto organizado e do instituto da delegação, vejamos:

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

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

[...]

X - delegação: transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996;

Conforme citado no inciso X, apresentado logo acima, a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996 autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais, conforme estabelece o seu artigo 1º:

Art. 1º Fica a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, autorizada a delegar, pelo prazo de até vinte e cinco anos, prorrogáveis por até mais vinte e cinco, aos municípios, estados da Federação ou ao Distrito Federal, ou a consórcio entre eles,

a administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias federais.

Os portos enquanto importantes agentes de organização, movimentação e transporte de alto volume de carga, com relevante impacto na cadeia logística, integrando modais (como os modais rodoviários e ferroviários), viabilizando o escoamento produtivo de uma região, propiciando a recepção de matérias-primas e insumos produtivos e produtos acabados, exercem forte impacto no desenvolvimento regional, principalmente na região que é denominada a sua Hinterlândia.

Segundo Paiva (2006), hinterlândia corresponde a uma área geográfica - que pode se tratar de um município ou um conjunto de municípios - servida por um porto e a este conectada por uma rede de transportes, através da qual recebe e envia mercadorias ou passageiros (do porto ou para o porto). Trata-se, portanto, da área de influência de uma cidade portuária que, por concentrar significativa atividade econômica, pode engendrar uma rede urbana, constituída por centros urbanos menores.

Nesta área, há um grande desenvolvimento da indústria e do ramo de serviços adicionais que complementam as atividades realizadas dentro do espaço do porto. Com isso, toda a região envolvida se beneficia com a oferta de empregos diretos e indiretos gerados, bem como com as receitas tributárias e receitas indiretas advindas de tal desenvolvimento.

Partindo deste conceito do porto como meio de fomento para o desenvolvimento regional e com a necessidade de descentralização da administração e exploração dos portos, o legislador (a partir da Lei nº 9277/1996 - que autoriza a União a delegar os portos públicos aos Estados e Municípios) criou um modelo de delegação dos portos da União para os demais entes federativos, no qual todos os recursos auferidos a título de receita portuária pela Autoridade Portuária estabelecida pelo ente delegatário deverão ser reaplicados no porto que lhe deu origem. Vejamos:

Art. 3º A delegação será formalizada mediante convênio.

§ 1º No instrumento de convênio constará cláusula prevendo a possibilidade de aplicação da legislação do Município, do Estado ou do Distrito Federal na cobrança de pedágio ou de tarifa portuária, ou de outra forma de cobrança cabível, no que não contrarie a legislação federal.

§ 2º **A receita auferida na forma do parágrafo anterior será aplicada em obras complementares, no melhoramento, na ampliação de capacidade, na conservação e na sinalização** da rodovia em que for cobrada e nos trechos rodoviários que lhe dão acesso ou **nos portos que lhe derem origem** (grifos nossos).

Desta forma, resta claro que a receita proveniente da tarifa portuária deverá ser aplicada no porto em que lhe der origem especificamente em:

- Obras Complementares
- Melhoramento
- Ampliação de Capacidade
- Conservação
- Sinalização

Sendo assim, a Autoridade Portuária constituída pelo ente delegatário (no caso, estado ou município) não poderá recolher lucro sobre a receita obtida. Toda a sua receita deverá ser reaplicada no próprio porto.

Este modelo pressupõe uma relação “Ganha-Ganha” entre a União e o Ente delegatário, pois, a União tem seu bem sempre sendo aprimorado e mantido em boas condições operacionais sem a necessidade de investimentos de sua parte e o ente delegatário pode fazer o seu plano de desenvolvimento regional e aplicar políticas públicas sem a necessidade de aporte financeiro, ou seja, os recursos do porto atenderiam aos dois entes da federação em seus objetivos.

Entendeu o legislador que o desenvolvimento trazido pela instalação portuária na região já seria recompensa suficiente para o ente delegatário, que se beneficiará com o crescimento econômico regional e as receitas tributárias advindas deste crescimento, além dos empregos e dos investimentos da iniciativa privada na sua região.

É importante destacar que todo o custeio da Autoridade Portuária em si, ou seja, os salários e benefícios de todos os empregados (inclusive os cargos comissionados), contas de energia, telefonia, água, bem como dos sistemas de informática, computadores, mobiliário e etc. são contabilizados como custeio da atividade portuária, sendo remunerados, portanto, com os recursos da receita portuária. Como exemplo, temos abaixo o convênio de delegação celebrado entre a União e o município de Itajaí, para a administração e a exploração do porto de Itajaí em 1997:

CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E O MUNICÍPIO DE ITAJAÍ, PARA A ADMINISTRAÇÃO E A EXPLORAÇÃO DO PORTO DE ITAJAÍ

...

CLÁUSULA TERCEIRA

DA FORMA DE ADMINISTRAÇÃO E EXPLORAÇÃO DO PORTO, RECEITAS E DESPESAS

...

Parágrafo único: será receita portuária aquela advinda da remuneração pelo uso da infraestrutura aquaviária e terrestre, arrendamento de áreas e instalações, aluguéis e projetos associados, **que deverá ser aplicada, exclusivamente, para o custeio das atividades delegadas, manutenção das instalações e investimento no porto** (grifo nosso).

Como se pode observar, o próprio convênio deixa claro a vinculação exclusiva do uso das receitas portuárias pelo ente delegatário.

Historicamente, os entes públicos recebedores da delegação de um determinado porto constituíam uma autarquia para exercer o papel de autoridade portuária (órgão responsável pela administração e exploração do porto), porém, com o advento do novo marco regulatório dos portos, a Lei nº 12.815/2013, os entes delegatários passaram a ser obrigados a criar uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para este fim, com o objetivo de desvincular a personalidade jurídica da Autoridade Portuária em relação ao ente público. De toda forma, ainda hoje, existem diversas autoridades portuárias de portos delegados sob a forma de autarquia (pois tratam-se de delegações anteriores à publicação do atual marco regulatório da atividade portuária).

No caso das autoridades portuárias sob a forma de Sociedade de Propósito Específico - como é o caso da SCPar Porto de Imbituba S.A., do porto de Imbituba em Santa Catarina, que é subsidiária integral da SC Parcerias e Participações S.A. - observa-se que foi necessária uma certa “manobra” no convênio de delegação para cumprir ao mesmo tempo os ditames da Lei nº 9277/1996 e as obrigações da Lei das S.A. (Lei nº 6404/76). Pois vejamos o que está disposto no referido convênio:

Parágrafo Terceiro – Todas as receitas da Autoridade Portuária deverão ser administradas e destinadas, pelo INTERVENIENTE DO DELEGATÁRIO, exclusivamente ao custeio das atividades delegadas, manutenção das instalações e investimentos no PORTO, **sendo permitida, entretanto, a distribuição de lucros e dividendos aos acionistas** ao final do exercício fiscal, no percentual não superior ao mínimo legal, conforme previsto nos artigos 109, I, 201 e 202 da Lei nº 6.404/76 (grifo nosso).

Parágrafo Quarto – O DELEGATÁRIO, ou sua INTERVENIENTE, aplicará os valores correspondentes à distribuição de lucros e dividendos a que se refere o parágrafo anterior em ações que reverterão em desenvolvimento ou melhoria das atividades do Porto, mediante aprovação prévia da DELEGANTE.

Ou seja, para atender à Lei das S.A., a Autoridade Portuária distribui lucros e dividendos a seus acionistas (no caso concreto ao seu acionista único, SC Parcerias e Participações S.A.), porém, estes recursos ficam retidos em uma conta vinculada e só podem ser utilizados com a autorização do Poder Concedente “em ações que reverterão em desenvolvimento ou melhoria das atividades do Porto”, o que já foge um pouco ao estabelecido na Lei nº 9277/96 (tendo em

vista que este dispositivo potencialmente autoriza a utilização destes recursos em despesas ou atividades que não ocorrerão especificamente “dentro” do porto que lhes deu origem) mas, de qualquer forma mantém o espírito da norma, que é o de vincular o uso de receitas advindas da atividade portuária à manutenção e desenvolvimento do porto que lhes deu origem.

3.2 A FISCALIZAÇÃO DA ANTAQ NOS PORTOS DELEGADOS

Em primeiro plano, cabe analisar a competência da ANTAQ para exercer tal fiscalização. Retornando ao marco regulatório dos portos, a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, temos em seu artigo 67:

Art. 67. Aplica-se subsidiariamente a esta Lei o disposto na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, em especial no que se refere às competências e atribuições da Antaq.

É importante destacar que a competência da ANTAQ em fiscalizar as autoridades portuárias dos portos delegados aos estados e municípios, está estabelecida de forma inequívoca no parágrafo primeiro do artigo 51-A da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001:

Art. 51-A. Fica atribuída à Antaq a competência de fiscalização das atividades desenvolvidas pelas administrações de portos organizados, pelos operadores portuários e pelas arrendatárias ou autorizatárias de instalações portuárias, observado o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012.

§ 1º Na atribuição citada no caput **incluem-se as administrações dos portos objeto de convênios de delegação celebrados nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996** (grifo nosso).

Nesta mesma lei, na sua Seção III, que estabelece as atribuições da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, encontramos a competência legal da ANTAQ para elaborar e estabelecer normas relativas à exploração da infraestrutura portuária:

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

[...]

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;

[...]

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

Esta mesma Lei, já prevê as sanções que a ANTAQ poderá estabelecer em suas normas:

Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

I - advertência;

II - multa;

III – suspensão;

IV – cassação;

V - declaração de inidoneidade;

VI - perdimento do veículo.

[...]

§ 2º A aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput, quando se tratar de concessão de porto organizado ou arrendamento e autorização de instalação portuária, caberá ao poder concedente, mediante proposta da Antaq.

É importante aqui destacar o teor do parágrafo 2º do artigo 78-A, que estabelece que a aplicação da penalidade de cassação está fora da competência da ANTAQ, cabendo a ela apenas a proposição de tal cassação ao Ministério da Infraestrutura (poder concedente).

Além disso, importante também ressaltar que a Lei já prevê a possibilidade de punir com multa os administradores ou controladores das empresas que cometeram as infrações, caso sejam observados dolo ou culpa em suas ações, como vemos a seguir:

Art. 78-E. Nas infrações praticadas por pessoa jurídica, também serão punidos com sanção de multa seus administradores ou controladores, quando tiverem agido com dolo ou culpa.

3.3 A RESOLUÇÃO 3259/2014 – ANTAQ - O PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Conforme foi demonstrado no item anterior, compete à ANTAQ fiscalizar as autoridades portuárias dos portos delegados aos estados e municípios (parágrafo primeiro do artigo 51-A da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001), bem como, a produção de normas a serem observadas pelas administrações portuárias. Neste sentido, a ANTAQ editou a Resolução nº 3.259/2014, conforme bem pontuado por Macedo (2016, p. 03):

O cometimento de infração administrativa por agentes econômicos, pela inobservância de uma obrigação regulatória inerente ao exercício de sua atividade,

impõe ao Estado o poder-dever de aplicar uma sanção ao infrator, cujo fim último é a manutenção da regularidade do serviço tutelado, orientando seu comportamento no sentido almejado pelo interesse público. Esta dinâmica se dá mediante processo administrativo sancionador, que segue os ditames constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. O regramento infraconstitucional, em âmbito federal, foi instituído, em linhas gerais, pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, além de estatutos específicos previstos em atos normativos infralegais, a exemplo da Resolução nº 3.259/2014-ANTAQ, editada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários, no exercício da competência fiscalizatória e regulamentar conferido pela Lei nº 10.233, de 5 de junho 2001.

A Resolução nº 3.259/2014-ANTAQ tem por objeto disciplinar a fiscalização e o procedimento sancionador em matéria de competência da ANTAQ. Ele traz toda a conceituação e procedimentos a serem seguidos pelas equipes de fiscalização da ANTAQ, desde os instrumentos da notificação, do auto de infração, passando pelo rito do processo sancionador, da ampla defesa, do julgamento, dos recursos até chegar na Seção VIII que trata especificamente das Sanções Administrativas, em seu artigo 47 temos:

Art. 47 . As infrações administrativas serão punidas com as seguintes sanções:

I – advertência;

II – multa;

III – suspensão;

IV – cassação;

V – declaração de inidoneidade; e

VI – declaração de caducidade.

§1º. A advertência e a multa poderão ser impostas isoladamente ou em conjunto com outra sanção.

§2º. As penalidades de suspensão, cassação, declaração de inidoneidade e declaração de caducidade devem ser aplicadas **em caráter excepcional, quando os antecedentes do infrator, a natureza ou a gravidade da infração indicarem a ineficácia de outras sanções para a correção das irregularidades**, observado o disposto nos artigos 78- G, 78-H, 78-I e 78-J da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Portanto, a norma estabelece de forma clara os requisitos necessários para a aplicação das medidas sancionadoras de suspensão e cassação: “em caráter excepcional, quando os antecedentes do infrator, a natureza ou a gravidade da infração indicarem a ineficácia de outras

sanções para a correção das irregularidades”. A seguir, listaremos os dispositivos da Lei nº 10.233/2001 citados no parágrafo 2 logo acima:

Art. 78-G. A suspensão, que não terá prazo superior a cento e oitenta dias, será imposta em caso de infração grave cujas circunstâncias não justifiquem a cassação.

Art. 78-H. Na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTT e a ANTAQ poderão cassar a autorização.

Art. 78-I. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato.

Parágrafo único. O prazo de vigência da declaração de inidoneidade não será superior a cinco anos.

Art. 78-J. Não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou permissão, e bem assim ter deferida autorização, a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, que tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos cinco anos anteriores com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão ou permissão objeto de caducidade no mesmo período.

Prosseguindo com a análise da Resolução nº 3259/2014 – ANTAQ

Art. 49. Quando tiver agido, **por ação ou omissão, com culpa ou dolo** no cometimento da infração administrativa imputada à pessoa jurídica, ainda que dentro de suas atribuições ou poderes legais, contratuais ou estatutários, **o administrador** ou controlador **sujeita-se à sanção de multa na proporção de 2% (dois por cento) a 20% (vinte por cento)** daquela aplicada à pessoa jurídica (Alterado pela Resolução Normativa nº 6-ANTAQ, de 17 de maio de 2016).

§1º. Para fins do caput, considera-se administrador o grupo de pessoas ou pessoa designada em contrato social, ato separado, ou qualquer outro instrumento legal, para o exercício da Administração de pessoa jurídica; e controlador a pessoa física ou jurídica dotada de direitos de sócio ou acionista que assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e poder de eleger a maioria dos administradores da Arrendatária, nos termos do art. 243, § 2º, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, inclusive mediante a celebração de acordos de acionistas;

§2º. **A ação ou omissão culposa ou dolosa do administrador ou controlador será apurada mediante processo administrativo sancionador específico**, observado o devido processo legal desta norma, sem prejuízo da tramitação regular do processo administrativo sancionador da pessoa jurídica.

Art. 50. O administrador ou controlador não será responsável pela prática de infração perpetrada por outro administrador ou controlador, **salvo se, com ele foi conivente para a prática da infração, ou se omitiu em impedir a sua prática** (grifos nossos).

[...]

Nesta seção observamos a possibilidade de aplicação de sanção sobre o administrador ou controlador da empresa, em caso de dolo ou culpa, a ser apurada mediante processo administrativo sancionador específico. Seguindo com a análise, temos:

Subseção IV

Da Cassação

Art. 58. A sanção de cassação é aplicável em face de infração de natureza grave e gravíssima, sem prejuízo da cominação de multa, e que implique:

I – reiterada reincidência específica de infração de natureza grave ou gravíssima;

II – recusa ou resistência à prestação de informações e documentos, ao atendimento a intimações de regularização ou ao acesso às instalações e sistemas, que prejudiquem de forma relevante e/ou duradoura ou obstaculizem o exercício da fiscalização da ANTAQ;

III – prejuízo relevante aos usuários, ao mercado, ao meio ambiente ou patrimônio público;

IV – descumprimento de medida administrativa cautelar ou da sanção de suspensão aplicada pela ANTAQ; ou

V – ilícitos penais ou fiscais.

Art. 59. A cassação impossibilitará a participação em licitação de concessão ou arrendamento e a outorga de concessão ou autorização ou adjudicação do contrato de arrendamento, por um período de cinco anos, sem prejuízo de multa.

Art. 60. **A aplicação da sanção de cassação de porto organizado, arrendamento ou autorização de instalações portuárias caberá ao poder concedente, mediante proposta da ANTAQ** (grifos nossos).

Da leitura do texto depreende-se que ao se observar reiterada reincidência específica de infração de natureza grave ou gravíssima seria aplicada a sanção de cassação.

Neste momento, é importante recordar que o parágrafo 2º, do artigo 78-A da Lei nº 10.233 estabelece que:

§ 2º A aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput, quando se tratar de concessão de porto organizado ou arrendamento e autorização de instalação portuária, caberá ao poder concedente, mediante proposta da Antaq.

4 METODOLOGIA

Neste processo, utilizamos a metodologia do estudo de caso, pois, ele busca analisar um tema observado na realidade, explicando como e porque ele ocorre. Além de identificar os fatores que contribuem para que o tema em questão se materialize.

Segundo Yin (2014, p. 21), um estudo de caso se propõe a **identificar um problema**, analisar as evidências, desenvolver argumentos lógicos, avaliar e propor soluções.

Este é um dos inúmeros tipos de pesquisa, e se vale da coleta de dados qualitativos, sendo que esta coleta pode ocorrer por meio de um ou mais métodos, e não segue uma linha de investigação rígida.

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

Em resumo, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores.

Se as questões da pesquisa salientam apenas questões do tipo "o que", surgem duas possibilidades. Primeiro, alguns tipos de questões "o que" são exploratórias, como esta: "O que pode ser feito para tornar as escolas mais eficazes?" Esse tipo de questão é um fundamento lógico justificável para se conduzir um estudo exploratório, tendo como objetivo o desenvolvimento de hipóteses e proposições pertinentes a inquirições adicionais. Entretanto, como estudo exploratório, qualquer uma das cinco estratégias de pesquisa pode ser utilizada - por exemplo, um levantamento exploratório, um experimento exploratório ou um estudo de caso exploratório.

4.1 COLETA DE DADOS

Para a elaboração deste trabalho, utilizou-se um caso emblemático na análise do nosso problema de pesquisa que é o da Autoridade Portuária do Porto de Rio Grande, denominada Superintendência do Porto de Rio Grande - SUPRG - Autarquia Estadual vinculada à Secretaria da Infraestrutura e Logística do Estado do Rio Grande do Sul.

O levantamento abrangeu todas as penalidades aplicadas pela ANTAQ nesta autoridade portuária, publicadas no Diário Oficial da União, desde o ano de 2012, oriundos de processos elaborados a partir da criação da Unidade Regional de Porto Alegre da ANTAQ (meados de 2010).

A tabela a seguir apresenta todas as 72 (setenta e duas) penalidades aplicadas pela a ANTAQ em desfavor da SUPRG entre agosto de 2012 e agosto de 2019.

Nº	Julgamento	Descrição Fato	Enquadramento	Penalidade	Publicação
1	Despacho de Julgamento nº 9/2012-UARPL	Firmar aditivos a Contrato de Arrendamento sem a aprovação prévia da ANTAQ.	Inciso XXVI do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 50.000,00	Página 108 da Seção 1 do DOU de 24/08/2012
2	Despacho de Julgamento nº 06-2012-SFC	Deixar de prestar informações	Inciso I do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 5.000,00	Página 108 da Seção 1 do DOU de 16/10/2012
3	Despacho de Julgamento nº 06-2012-SFC	Deixar de enviar os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infraestrutura portuária para manifestação do CAP.	Inciso XVII do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 15.000,00	Página 108 da Seção 1 do DOU de 16/10/2012
4	Despacho de Julgamento nº 06-2012-SFC	Deixar de enviar os documentos e informações solicitados ao CAP.	Inciso XIX do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 15.000,00	Página 108 da Seção 1 do DOU de 16/10/2012
5	Acórdão nº 26-2012-ANTAQ	Não envio do Cronograma Físico completo para regularização da ocupação de áreas.	Cláusula do Termo de Ajustamento de Conduta nº 012/2010-SPO	Multa de R\$ 20.000,00	Página 108 da Seção 1 do DOU de 10/12/2012
6	Acórdão nº 26-2012-ANTAQ	Não regularização da ocupação de áreas no porto	Cláusula do Termo de Ajustamento de Conduta nº 12/2010-SPO	Multa de R\$ 160.000,00	Página 108 da Seção 1 do DOU de 10/12/2012
7	Despacho de Julgamento nº 18-2012-SFC	Celebrar Aditivo ao Contrato de Arrendamento sem prévia autorização da ANTAQ.	Inciso XXVI do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 35.000,00	Página 108 da Seção 1 do DOU de 10/12/2012
8	Acórdão nº 26-2013-ANTAQ	Não ter apresentado licenciamentos ambientais referentes aos arrendamentos.	Inciso XII do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 15.000,00	Página 3 da Seção 1 do DOU de 19/06/2013
9	Acórdão nº 26-2013-ANTAQ	Não ter apresentado o Certificado do Corpo de Bombeiros.	Inciso LII do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 3 da Seção 1 do DOU de 19/06/2013
10	Acórdão nº 26-2013-ANTAQ	Permitir ocupação irregular de área portuária.	Inciso LI do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 3 da Seção 1 do DOU de 19/06/2013

11	Acórdão nº 33-2014-ANTAQ	Ceder bem patrimonial para outra administração portuária sem autorização da ANTAQ.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 50.000,00	Página 3 da Seção 1 do DOU de 30/04/2014
12	Acórdão nº 51-2014-ANTAQ	Deixar de prestar as informações à equipe de fiscalização.	Inciso I do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 3.000,00	Página 3 da Seção 1 do DOU de 22/07/2014
13	Acórdão nº 51-2014-ANTAQ	Deixar de promover o treinamento da mão-de-obra com vínculo empregatício.	Inciso XIV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 9.000,00	Página 3 da Seção 1 do DOU de 22/07/2014
14	Acórdão nº 54-2014-ANTAQ	Descumprimento do Termo de Ajuste de Conduta - TAC nº 011/2010-SPO.	----	Multa de R\$ 260.000,00	Página 24 da Seção 1 do DOU de 28/07/2014
15	Acórdão nº 90-2014-ANTAQ	Descumprimento de determinação da ANTAQ.	Inciso LV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 123.750,00	Página 18 da Seção 1 do DOU de 23/12/2014
16	Despacho de Julgamento nº 83/2014-SFC	Aplicação de tabela tarifária portuária não aprovada previamente pela ANTAQ.	Inciso XXIX do Art. 33 da Resolução nº 3.274- ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 18 da Seção 1 do DOU de 20/01/2015
17	Despacho de Julgamento nº 5/2015-GFP	Deixar de submeter à prévia análise da ANTAQ e aprovação do poder concedente a realização de projetos e investimentos.	Inciso XIX do Art. 33 da Resolução nº 3.274- ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 2 da Seção 1 do DOU de 02/02/2015
18	Acórdão nº 43-2015-ANTAQ	Desatendimento de determinação da ANTAQ.	Inciso LV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 87.500,00	Página 55 da Seção 1 do DOU de 21/05/2015
19	Acórdão nº 43-2015-ANTAQ	Falta de adequação de cláusulas constantes de aditamento de Contrato de Arrendamento.	Inciso LV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 105.000,00	Página 55 da Seção 1 do DOU de 21/05/2015
20	Acórdão nº 46-2015-ANTAQ	Deixar de publicar o resumo do edital de leilão no Diário Oficial da União.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 37.800,00	Página 55 da Seção 1 do DOU de 21/05/2015
21	Acórdão nº 46-2015-ANTAQ	Deixar de apresentar os comprovantes de peso, líquido e bruto, referentes às alienações autorizadas pela Resolução nº 1.259-ANTAQ.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 37.800,00	Página 55 da Seção 1 do DOU de 21/05/2015
22	Acórdão nº 46-2015-ANTAQ	Deixar de fazer o depósito tempestivo dos recursos arrecadados em leilão.	Inciso LV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 25.200,00	Página 55 da Seção 1 do DOU de 21/05/2015
23	Acórdão nº 113-2015-ANTAQ	Deixar de elaborar e/ou publicar o "Demonstrativo do Quadro de Pessoal"	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Advertência	Página 8 da Seção 1 do DOU de 07/12/2015
24	Acórdão nº 113-2015-ANTAQ	Deixar de apresentar o Plano de Controle de Emergência – PCE.	Inciso XIII do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 1.856,25	Página 8 da Seção 1 do DOU de 07/12/2015
25	Acórdão nº 113-2015-ANTAQ	Não fornecer a Certidão de Regularidade Fiscal junto à Fazenda Municipal.	Inciso XV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 1.856,25	Página 8 da Seção 1 do DOU de 07/12/2015
26	Acórdão nº 113-2015-ANTAQ	Não apresentar as apólices de seguro da Administração Portuária, Operadores Portuários e Arrendatários.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 135.000,00	Página 8 da Seção 1 do DOU de 07/12/2015
27	Acórdão nº 113-2015-ANTAQ	Aprovar a Tabela Tarifária sem prévia submissão à ANTAQ	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 135.000,00	Página 8 da Seção 1 do DOU de 07/12/2015

28	Acórdão nº 117-2015- ANTAQ	Realização de investimento sem autorização prévia da ANTAQ.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 94.500,00	Página 9 da Seção 1 do DOU de 07/12/2015
29	Acórdão nº 122-2015- ANTAQ	Não enviar à ANTAQ as informações relativas às alterações no PDZ.	Inciso I do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 625,00	Página 69 da Seção 1 do DOU de 31/12/2015
30	Acórdão nº 121-2015- ANTAQ	Não viabilizar a criação de quadro de pessoal próprio na SUPRG.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 61.875,00	Página 69 da Seção 1 do DOU de 31/12/2015
31	Acórdão nº 121-2015- ANTAQ	Não desfazer a apropriação, pelo Governo do Rio Grande do Sul, das receitas provenientes da atividade portuária.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 148.500,00	Página 69 da Seção 1 do DOU de 31/12/2015
32	Acórdão nº 121-2015- ANTAQ	Não possuir autonomia administrativa para a realização dos certames licitatórios.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 148.500,00	Página 69 da Seção 1 do DOU de 31/12/2015
33	Acórdão nº 121-2015- ANTAQ	Deixar de fiscalizar arrendamento portuário.	Incisos XXVIII e XXXV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 14.850,00	Página 69 da Seção 1 do DOU de 31/12/2015
34	Resolução nº 4.545- ANTAQ	Descumprir o Regulamento de Exploração do Porto.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 123.750,00	Páginas 23 e 24 da Seção 1 do DOU de 23/12/2015
35	Resolução nº 4.545- ANTAQ	Não apresentar documentação solicitada pela ANTAQ.	Inciso I do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 680,63	Páginas 23 e 24 da Seção 1 do DOU de 23/12/2015
36	Resolução nº 4.545- ANTAQ	Não submeter para análise da ANTAQ a construção de Cais no Porto Organizado do Rio Grande.	Inciso XLIV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 14.107,50	Páginas 23 e 24 da Seção 1 do DOU de 23/12/2015
37	Acórdão nº 7-2016- ANTAQ	Não comprovar o cumprimento da Norma aprovada pela Resolução nº 2.190-ANTAQ.	Incisos I a IV do Art. 23 da Resolução nº 2.190-ANTAQ	Multa de R\$ 1.113,76	Página 04 da Seção 1 do DOU de 01/03/2016
38	Acórdão nº 7-2016- ANTAQ	Não possuir inventário patrimonial.	Inciso IX do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 1.856,25	Página 04 da Seção 1 do DOU de 01/03/2016
39	Acórdão nº 7-2016- ANTAQ	Firmar Contratos de Uso Temporário e Termo de Cessão de Uso não Onerosa em desacordo com a Norma aprovada pela Resolução nº 2.240 - ANTAQ.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 1.166.400,00	Página 04 da Seção 1 do DOU de 01/03/2016
40	Acórdão nº 7-2016- ANTAQ	Não regulamentar a Guarda Portuária.	Inciso LIII do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 29.700,00	Página 04 da Seção 1 do DOU de 01/03/2016
41	Acórdão nº 7-2016- ANTAQ	Não apresentar certificação do Corpo de Bombeiros válida.	Inciso LII do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 47.025,00	Página 04 da Seção 1 do DOU de 01/03/2016
42	Despacho de Julgamento nº 26/2016/SFC	Criar item de tarifa sem autorização da ANTAQ.	Inciso XLI do Art. 32 da Resolução nº 3.274- ANTAQ	Multa de R\$ 250.000,00	Página 73 da Seção 1 do DOU de 07/11/2016
43	Despacho de Julgamento nº 108/2016/GFP/SFC	Permitir operação portuária por empresa sem Certificado de Operador Portuário válido.	Inciso XVII do Art. 33 da Resolução nº 3.274- ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 119 da Seção 1 do DOU de 21/11/2016
44	Acórdão nº 88-2016- ANTAQ	Celebração do Contrato de Uso Temporário sem prévia anuência da ANTAQ.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 320.760,00	Página 86 da Seção 1 do DOU de 30/11/2016
45	Acórdão nº 88-2016- ANTAQ	Prestação de informações falsas à equipe de fiscalização.	Inciso LVI do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 86.625,00	Página 86 da Seção 1 do DOU de 30/11/2016

46	Despacho de Julgamento nº 25/2017/GFP/SFC	Não sanar as inconformidades apontadas pela CONPORTOS.	Inciso XXII do Art. 32 da Resolução nº 3.274- ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 113 da Seção 1 do DOU de 07/03/2017
47	Despacho de Julgamento nº 53/2017/GFP/SFC	Não ter submetido à prévia análise da ANTAQ e à aprovação do Poder Concedente a execução obras.	Inciso XIX do Art. 33 da Resolução nº 3.274- ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 119 da Seção 1 do DOU de 20/04/2017
48	Despacho de Julgamento nº 36/2017/SFC	Não realizar e não comprovar a manutenção preventiva e/ou corretiva de equipamento portuário.	Inciso XXXII do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 200.000,00	Página 105 da Seção 1 do DOU de 09/08/2017
49	Acórdão nº 48-2017- ANTAQ	Celebração de Contrato de Cessão de Uso Onerosa sem prévio procedimento licitatório e em desacordo com o PDZ do Porto do Rio Grande.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Advertência	Página 109 da Seção 1 do DOU de 18/08/2017
50	Despacho de Julgamento nº 8/2018/SFC	Não apresentar o Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) válido.	Inciso XXI do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 69 da Seção 1 do DOU de 21/03/2018
51	Despacho de Julgamento nº 8/2018/SFC	Não submeter o PDZ à aprovação do Poder Concedente, nos prazos estipulados pela Secretaria de Portos (SEP).	Inciso XI do Art. 33 da Resolução nº 3.274- ANTAQ	Multa de R\$ 50.000,00	Página 69 da Seção 1 do DOU de 21/03/2018
52	Despacho de Julgamento nº 8/2018/SFC	Cobrar tarifas em bases discriminatórias para o uso de instalações do porto organizado .	Inciso XXV do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 200.000,00	Página 69 da Seção 1 do DOU de 21/03/2018
53	Despacho de Julgamento nº 12/2018/SFC	Deixar de realizar manutenção no patrimônio do porto.	Inciso XXXII do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 200.000,00	Página 269 da Seção 1 do DOU de 29/03/2018
54	Despacho de Julgamento nº 25/2018/GFP/SFC	Não assegurar oferta de serviços de forma indiscriminada e isonômica.	Inciso XXIII do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 48 da Seção 1 do DOU de 10/04/2018
55	Acórdão nº 34-2018- ANTAQ	Deixar de comprovar a regularidade fiscal perante a Fazenda Municipal.	Inciso V do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Advertência	Página 156 da Seção 1 do DOU de 09/05/2018
56	Acórdão nº 34-2018- ANTAQ	Deixar de atualizar o Regulamento de Exploração do Porto do Rio Grande.	Inciso XXVII do Art. 33 da Resolução nº 3.274- ANTAQ	Multa de R\$ 200.000,00	Página 156 da Seção 1 do DOU de 09/05/2018
57	Despacho de Julgamento nº 39/2018/GFP/SFC	Negligenciar a segurança portuária, conforme critérios do inciso IV do art. 3º da Resolução ANTAQ nº 3.274/14.	Inciso XXII do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 84 da Seção 1 do DOU de 07/06/2018
58	Acórdão nº 104-2018- ANTAQ	Celebração irregular de Contrato de Passagem.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858- ANTAQ	Multa de R\$ 1.000.000,00	Página 93 da Seção 1 do DOU de 01/10/2018
59	Resolução nº 6.408- ANTAQ	Não adequar Termo de Permissão de Uso à Resolução nº 2.240- ANTAQ.	Resolução nº 2.240-ANTAQ	Multa de R\$ 338.580,00	Página 100 da Seção 1 do DOU de 24/09/2018
60	Resolução nº 6.408- ANTAQ	Não adequar instrumentos contratuais à Resolução nº 2.240-ANTAQ no prazo estabelecido na norma.	Resolução nº 2.240-ANTAQ	Multa de R\$ 338.580,00	Página 100 da Seção 1 do DOU de 24/09/2018
61	Resolução nº 6.408- ANTAQ	Firmar e prorrogar termos contratuais em desacordo com a Resolução nº 2.240- ANTAQ.	Resolução nº 2.240-ANTAQ	Multa de R\$ 338.580,00	Página 100 da Seção 1 do DOU de 24/09/2018

62	Acórdão nº 4-2019-ANTAQ	Não regularizar a ocupação das áreas portuárias sob sua gestão.	Inciso LIV do Art. 13 da nº 858-ANTAQ	Multa de R\$ 1.000.000,00	Página 82 da Seção 1 do DOU de 04/01/2019
63	Acórdão nº 139-2018-ANTAQ	Permitir a ocupação irregular de área localizada na poligonal do porto organizado	Inciso XXXI do Art. 33 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 1.000.000,00	Página 81 da Seção 1 do DOU de 04/01/2019
64	Despacho de Julgamento nº 52/2018/SFC	Não contratar seguros de responsabilidade civil e acidentes pessoais.	Inciso XVIII do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 22 da Seção 1 do DOU de 07/02/2019
65	Despacho de Julgamento nº 52/2018/SFC	Não possuir o alvará de prevenção e proteção contra incêndio (PPCI) válido.	Inciso XXI do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 22 da Seção 1 do DOU de 07/02/2019
66	Despacho de Julgamento nº 52/2018/SFC	Recolher as receitas do porto do Rio Grande para o caixa único do estado do Rio Grande do Sul.	Inciso XX do Art. 33 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 22 da Seção 1 do DOU de 07/02/2019
67	Despacho de Julgamento nº 52/2018/SFC	Não encaminhar, devidamente preenchidas, as tabelas solicitada pela ANTAQ.	Inciso XVI do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 100.000,00	Página 22 da Seção 1 do DOU de 07/02/2019
68	Despacho de Julgamento nº 52/2018/SFC	Não ter submetido à prévia aprovação da ANTAQ as alterações da tabela de tarifas do porto.	Inciso XXIX do Art. 33 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 71.874,00	Página 22 da Seção 1 do DOU de 07/02/2019
69	Despacho de Julgamento nº 52/2018/SFC	Cobrar tarifas em bases discriminatórias para o uso das instalações do porto organizado.	Inciso XXV do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 200.000,00	Página 22 da Seção 1 do DOU de 07/02/2019
70	Resolução nº 6.722-ANTAQ	Não publicar no DOU resumo do edital de alienação de empilhadeiras	Inciso XXXVIII do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 1.000.000,00	Página 55 da Seção 1 do DOU de 11/02/2019
71	Acórdão nº 4-2019-ANTAQ	Não publicar no DOU resumo do edital de alienação de sucatas	Inciso XXXVIII do Art. 32 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 108.000,00	Páginas 41 e 42 da Seção 1 do DOU de 26/02/2019
72	Despacho de Julgamento nº 5/2019/UREPL/SFC	Permitir que o operador estacionasse equipamentos nas vias do porto público	Inciso VIII do Art. 33 da Resolução 3.274-ANTAQ	Multa de R\$ 40.000,00	Página 48 da Seção 1 do DOU de 21/05/2019

Fonte: Diário Oficial da União.

Além deste expressivo número de penalidades aplicadas, tendo em vista a persistente reincidência das práticas irregulares por parte desta Autoridade Portuária, a Diretoria da ANTAQ encaminhou 3 (três) propostas de denúncia do Convênio de Delegação ao Poder Concedente, a seguir:

1. Em 2014: Resolução nº 3.717-ANTAQ, encaminhada ao Poder Concedente por meio do Ofício nº 780/2014-SGE;
2. Em 2015: Resolução nº 3.968-ANTAQ, encaminhada ao Poder Concedente por meio do Ofício nº 192/2015-SGE;
3. Em 2018: Resolução nº 6.052-ANTAQ, combinada com o Voto do Relator, encaminhada ao Poder Concedente por meio do Ofício nº 77/2018/CAPA/SGE-ANTAQ.

Registra-se que em nenhuma das três oportunidades houve qualquer manifestação formal por parte do Poder Concedente em resposta à ANTAQ com respeito às propostas de denúncia do referido convênio de delegação.

4.2 ANÁLISE DOS DADOS

A partir da análise do caso apresentado, tendo em vista a quantidade de irregularidades apresentadas e seu grau de reincidência, observou-se a incapacidade de dissuasão das práticas irregulares da autoridade portuária por meio de aplicação de multas da ANTAQ. O próprio voto do Diretor Relator do processo que culminou na Resolução nº 6.052-ANTAQ (citada logo acima no item 3, página 28), apresentado na reunião ordinária de diretoria da ANTAQ demonstra claramente esta ineficácia, conforme apresentado no trecho a seguir:

Faz-se oportuno relatar que esta Agência praticamente esgotou o leque de providências ao seu alcance visando propiciar que a SUPRG e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul buscassem regularizar problemas sistêmicos de gestão no âmbito dos portos regidos pelo convênio de delegação firmado junto à União em 1997.

As últimas tentativas de celebrar o instrumento de ajustamento de conduta restaram infrutíferas mediante a recusa da Autoridade Portuária, da Procuradoria-Geral do Estado e ainda diante da ausência de resposta por parte do Governador do Estado à correspondência encaminhada pelo Diretor-Geral desta autarquia.

Nunca é demais lembrar que desde 2010 tem-se buscado a propalada regularização, sendo que a própria celebração do TAC, naquele ano, sucedeu uma longa discussão que durou cerca de dois anos, tendo sido sistematicamente descumprido após sua pactuação.

Importante citar, ademais, que esta Agência já houvera demandado a Secretaria de Portos da Presidência da República - SEP/PR, à época Poder Concedente, tempos atrás, propondo a denúncia do convênio de delegação, visando a retomada da gestão dos portos gaúchos ao Governo Federal, diante do contumaz desrespeito do Governo do Estado e da Autoridade Portuária às cláusulas do referido instrumento.

Faço referência, ainda, a sucessivas reuniões realizadas junto à Diretoria da SUPRG, ao Secretário de Estado de Transportes do Rio Grande do Sul e à Chefia da Casa Civil daquele Estado, sem que até o momento tenham sido tomadas quaisquer providências visando a efetiva regularização de uma série de questões de caráter sistêmico e grave.

Nesse sentido, parece-me oportuno propor (na verdade, ratificar) agora diretamente ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA, atual Poder Concedente, providências no sentido de denunciar o aludido convênio de delegação, conforme fartamente abordado neste e em uma série de outros processos administrativos que tramitaram e tramitam nesta Agência (grifos nossos).

Utilizando-se os preceitos da Análise Econômica do Direito, o que se conclui é que as sanções aplicadas atualmente não geram os incentivos desejados (dissuasão da prática irregular) no comportamento racional do agente (administrador da Autoridade Portuária).

Nota-se que como resultado comportamental da determinação legal que proíbe a autoridade portuária delegada de auferir lucro é a relativa indiferença dos gestores da Autoridade Portuária relativamente às multas aplicadas pelos órgãos intervenientes (incluindo a ANTAQ), pois, ao não ter a sua gestão avaliada pelos resultados financeiros da empresa (porto), o fato de ter que pagar uma multa (mesmo que de valor relevante) não repercute (ou repercute muito pouco) na sua avaliação enquanto gestor do porto por seus superiores.

Neste sentido, nota-se que a percepção coletiva é de que na aplicação dessas multas incorre no fenômeno jurídico da “confusão” que está previsto no artigo 381 e seguintes do nosso Código Civil e consiste na reunião, em uma única pessoa, nas qualidades de credor e devedor, ou seja, a percepção da sociedade é de que a União está aplicando uma multa que será paga com dinheiro da própria União (recurso advindos de tarifa pública). A percepção é de que todo o dinheiro do porto é da União e que a autoridade portuária é uma simples gestora desse dinheiro, o que não é uma percepção de todo equivocada, porém, que provoca uma certa falta de comprometimento do gestor com esses recursos, pois, conforme ressaltado anteriormente, sua preocupação primordial é com o grupo político do ente delegatário que o nomeou e que, muitas vezes, não possui alinhamento de objetivos com o verdadeiro Principal (a União).

Sendo assim, considerando os estímulos e incentivos do agente racional, a percepção resultante é de que quem deu causa à irregularidade não é quem efetivamente pagará a multa.

É importante ressaltar também, que a quase totalidade das penalidades aplicadas pela ANTAQ são judicializadas pelas autoridades portuárias, fazendo com que, na prática, as multas não sejam efetivamente pagas. Garantindo a procrastinação destes débitos e entregando a dívida financeira para um próximo gestor.

PROPOSTAS DE DENÚNCIA

Outro ponto de suma importância observado neste caso em é que a ANTAQ encaminhou recomendação da denúncia do convênio por três vezes ao Poder Concedente e este entendeu por bem - a partir de critérios de oportunidade e conveniência - a manutenção do convênio de

delegação, ainda que este seja flagrantemente e recorrentemente descumprido pelo ente delegatário.

Como consequência, temos a relativa desmoralização da Agência Reguladora enquanto fiscalizadora do convênio, pois, como vimos, suas sanções de multa não trazem o efeito moral de dissuasão das práticas irregulares e, por não ser permitido que a ANTAQ aplique sanção mais gravosa, tem-se o entendimento de que, em último caso, a decisão será tomada a partir de critérios subjetivos, o que certamente foge ao objetivo do legislador.

DA RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR

Destaca-se também que não foi observado neste caso em estudo a aplicação do Artigo 49 da Resolução nº 3259/2014 – ANTAQ, ou seja, não foi estabelecido qualquer processo administrativo sancionador específico para apurar dolo ou culpa do administrador da Autoridade Portuária.

Isso ocorre pelo simples fato de que este tipo de processo de apuração de dolo ou culpa não foi devidamente regulamentado na Agência, não havendo qualquer orientação sobre os procedimentos e ritos processuais deste tipo de processo sancionador que evoca à prática do direito penal.

Por diversas vezes, os agentes de fiscalização, em seus pareceres, propuseram a abertura de tais processos por parte da ANTAQ, mas até o momento, não houve qualquer orientação ou determinação sobre esta instrução processual.

5. PROPOSTAS DE SOLUÇÕES DOS PROBLEMAS ENCONTRADOS

5.1 CASSAÇÃO DE CONVÊNIOS PELA ANTAQ

Como vimos na seção anterior, um dos fatores que contribuem para a ineficácia da aplicação de sanções pela ANTAQ no sentido de dissuadir a prática de irregularidades pela Autoridade Portuária é a impossibilidade de aplicação de pena mais gravosa quando observada a reincidência recorrente de infrações gravíssimas por parte da Autoridade.

O argumento recorrentemente utilizado para que a ANTAQ não possa aplicar esta sanção diretamente, e sim, propor esta denúncia do convênio ao Ministério da Infraestrutura é

a de que o ministério representa o Poder Concedente e que somente ele tem competência para cassar uma outorga oferecida por ele.

Para analisar esta questão, vamos observar como este dispositivo da Denúncia do Convênio é citado no próprio convênio de delegação:

Ministério dos Transportes Convênio nº 001 - Portos/97. CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, PARA A ADMINISTRAÇÃO E A EXPLORAÇÃO DOS PORTOS DE PORTO ALEGRE, PELOTAS, RIO GRANDE E CACHOEIRA DO SUL.

[...]

- CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA DENÚNCIA As partes poderão denunciar o presente Convênio, mediante notificação extrajudicial com audiência mínima de 90 (noventa) dias.

Parágrafo único. Constituem motivos para denúncia deste Convênio a superveniência de ato, fato ou lei que o torne inviável, a conveniência administrativa devidamente justificada, ou o **inadimplemento de quaisquer de suas cláusulas e condições**, responsabilizando-se pelas respectivas indenizações a parte que der causa à denúncia. (Grifo nosso).

Portanto, pelo que se depreende da leitura deste dispositivo, a denúncia do convênio pode ocorrer por conveniência administrativa ou por inadimplemento de suas cláusulas e condições. O que se defende no presente trabalho é que, no primeiro caso - da conveniência administrativa - esta análise deve inequivocamente ser realizada pelo Ministério da Infraestrutura; enquanto que no segundo caso - por inadimplemento de suas cláusulas e condições - esta análise deve ser feita por quem fiscaliza o cumprimento do convênio, neste caso, a ANTAQ.

Aparentemente, o problema conceitual sobre a personalidade responsável pela extinção do ato administrativo, está mais ligado ao conceito da revogação do que ao da cassação. Na revogação, ocorre o desfazimento de um ato administrativo a partir da análise de oportunidade e conveniência, sempre por aquele órgão que pratica o ato, ou seja, no caso em questão, o Ministério da Infraestrutura poderia revogar um convênio de delegação a partir de seus critérios de oportunidade e conveniência. Esse ponto é indiscutível neste trabalho.

Já a cassação, é extinção de ato administrativo quando o seu beneficiário deixa de cumprir os requisitos que deveria atender. Neste caso, não há que se vincular a cassação ao

órgão que deu origem ao convênio, pois, a cassação deve ser ato vinculado ao se observar o descumprimento das cláusulas do convênio pelo ente delegatário. Como já vimos antes, a competência para fiscalização e aplicação de sanção em Autoridades Portuárias é claramente definida em lei como sendo da ANTAQ. Desta forma, não faz sentido que esta sanção mais gravosa não seja aplicada diretamente por este órgão da administração indireta.

Em meados dos anos 1990, a partir da criação do modelo das Agências Reguladoras, houve uma clara separação entre dos papéis de Estado Regulador e de Governo.

Cabe às Agências Reguladoras proporcionar estabilidade e segurança jurídica a longo prazo de forma a promover o investimento privado nos setores da infraestrutura, setores que demandam um prazo muito longo para a recuperação dos investimentos (prazo muito maior do que um mandato de governo), neste sentido a Agência Reguladora perpassa o mandato dos governos e busca garantir a continuidade e estabilidade ao setor regulado. A própria nomeação dos diretores das agências, com mandatos fixos e intercalados ao longo do tempo, foi idealizada para que, houvesse a manutenção da estabilidade do mercado mesmo com uma potencial mudança radical de linha de governo.

O Governo, por outro lado, busca a implantação de políticas públicas para fomentar ou desenvolver segmentos a partir de conceitos ideológicos particulares daquela gestão - “a sua assinatura” - por muitas vezes descontinuando e até redirecionando as práticas no sentido oposto à política pública implantada até aquele momento.

Naturalmente, o Governo tem uma sensibilidade muito maior à política partidária do que as Agências Reguladoras. Desta forma, a aplicação da sanção de cassação se torna quase inviável quando há alinhamento ou outro interesse político entre o governo federal e os governos dos entes dos portos delegados.

O que se defende aqui é a tese de que a União, ou o Poder Concedente, neste caso, é representada em termos de política pública pelo Ministério da Infraestrutura e em termos de regulamentação e fiscalização pela ANTAQ, que, conforme fartamente demonstrado, possui clara competência legal para exercer este papel.

Além disso, cumpre lembrar que desde a sua fundação, além de fiscalizadora, a ANTAQ é também interveniente nos Convênios firmados entre a União e o Ente delegatário.

O Glossário do Ministério da Economia^[1] define Interveniente como:

Órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo ou entidade privada que participe do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio. Na hipótese de o convênio ou contrato de repasse ser celebrado com entidade dependente ou órgão de Estado, Distrito Federal ou Município e não houver delegação de competência, o chefe do Poder Executivo desse ente deverá participar do instrumento como interveniente.

^[1] Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/interveniente>

O que se observou no caso em estudo, é que a ANTAQ encaminhou recomendação da denúncia do convênio por três vezes ao governo federal e este entendeu por bem - a partir de critérios de oportunidade e conveniência - a manutenção do convênio de delegação, mesmo que este seja flagrante e recorrentemente descumprido pelo ente delegatário.

Ocorre que, conforme exposto, a cassação é instrumento vinculado, que independe os critérios de oportunidade e conveniência.

5.2 RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR

No preparo do presente trabalho realizou-se entrevista com o então Diretor Geral da ANTAQ, oportunidade na qual foi questionado o porquê de nunca ter havido um processo administrativo sancionador sobre os gestores das autoridades portuárias.

O argumento utilizado foi o da falta de *expertise* da agência na área de direito penal, da dificuldade técnica da apuração e materialização do dolo ou culpa e, inclusive, da dificuldade da identificação do autor, tendo em vista os portos serem estruturas muito antigas, que sofrem constantes alterações em sua gestão e, desta forma, haveria dificuldade inclusive na responsabilização específica de um gestor.

Observou-se que a prática usual da Agência, quando da observação de infração de natureza penal por parte de uma Autoridade Portuária, ou comportamento doloso por parte do gestor, há o encaminhamento do tema ao Ministério Público.

Ressaltou-se também, que no caso de portos delegados aos estados, há a atuação regular dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) para a apuração de irregularidades na gestão das autarquias e empresas públicas.

Levando-se em consideração esta análise, sugere-se que se proceda alteração normativa, no sentido de retirar esta possibilidade de sanção sobre o administrador, tendo em vista que, se

não instrumentalizada, torna-se letra morta e expõe os seus fiscais, pois gera questionamento por parte dos órgãos de controle que verificam a atuação das equipes de fiscalização da ANTAQ do porquê da não autuação sobre os gestores das empresas infratoras, dando a impressão de que o agente não instaurou processo sancionador sobre o gestor por sua vontade própria, tendo em vista que há dispositivo normativo da Agência que prevê esta autuação.

Complementarmente, sugere-se que ao fim de toda decisão transitada em julgado que culmine em aplicação de pena sobre a autoridade portuária, seu processo seja obrigatoriamente encaminhado ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do ente delegatário, para que estes órgãos, dentro de sua expertise profissional investiguem a possibilidade de atuação com dolo e culpa por conta do administrador da empresa.

5.2.1 O “EFEITO TCE” EM SANTA CATARINA

Nos portos delegados aos Estados da Federação, a competência para a realização de tomada de contas anual da delegatária é do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

No caso de Santa Catarina, o TCE-SC analisa a cada tomada de contas anual, os autos de infração lavrados pelos agentes intervenientes em desfavor da autoridade portuária naquele exercício. O tribunal faz uma análise sobre a infração e observa (a seu critério) o descumprimento de lei ou do convênio de delegação e aplica, por sua vez, uma multa no gestor da empresa pública pelos seus atos de gestão (a multa do TCE é sobre a pessoa física do gestor público).

A partir do estreitamento de laços entre a ANTAQ e o TCE-SC percebeu-se uma efetividade significativamente maior na reação dos administradores das autoridades frente à fiscalização e a possibilidade de lavratura de autos de infração por parte da equipe da ANTAQ.

5.3 OBRIGATORIEDADE DE CONSTITUIR SPE E DISTRIBUIÇÃO DE DIVIDENDOS

Após a análise dos casos concretos, o que se percebe é que um dos principais problemas na modelagem da delegação portuária é provocada pela impossibilidade da empresa gestora, ou sua controladora, auferirem lucro. O desvinculamento do resultado financeiro da empresa na avaliação da gestão da autoridade portuária, faz com que os resultados do gestor não sejam avaliados por seus superiores pelo seu resultado financeiro.

Se a empresa tivesse a possibilidade de auferir lucro e este lucro fosse subtraído pelas multas aplicadas pela ANTAQ, haveria um cuidado muito maior por parte do gestor para não cometer infrações e não prejudicar o resultado da empresa. De outra forma, o Conselho de Administração da empresa substituiria este gestor, por outro que oferecesse um melhor resultado.

Para poder desfrutar dos dividendos previstos na Lei das S.A. (mínimo de 25% sobre o lucro apurado no exercício), o ente delegatário teria que, obrigatoriamente constituir uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), com um Conselho de Administração composto conforme a previsão estabelecida na Lei nº 12.815/2013:

Art. 21. Fica assegurada a participação de um representante da classe empresarial e outro da classe trabalhadora no conselho de administração ou órgão equivalente da administração do porto, quando se tratar de entidade sob controle estatal, na forma do regulamento.

Para maior efetividade destas alterações, sugere-se ainda a aplicação de remuneração variável e bonificação dos gestores a partir de critérios definidos pelo Conselho de Administração da empresa.

5.5 O DILEMA DA DESTINAÇÃO DO RECURSO

Conforme já foi exaustivamente detalhado, os portos delegados não podem auferir lucros e devem utilizar todos os recursos obtidos na sua atividade para a manutenção, melhoria e ampliação do porto, ou seja, todas as receitas obtidas pela autoridade portuária são recursos destinados à atividade portuária.

Tendo em vista que até o presente momento, todos os pagamentos de multas aplicadas pela ANTAQ são efetuados com recursos da atividade portuária, neste caso, o dilema que se apresenta é:

Além da demonstrada ineficácia na dissuasão da prática tratada anteriormente neste trabalho, ao aplicar uma multa pecuniária, a ANTAQ está retirando recursos de um capital que tem a destinação vinculada à atividade portuária para direcioná-lo para o caixa único do tesouro, cuja destinação é relativamente imprevisível

Muito embora a Lei nº 10.233/2001 disponha que:

Art. 77. Constituem receitas da ANTT e da ANTAQ:

[...]

V – o produto das arrecadações de cada Agência, decorrentes da cobrança de emolumentos e multas;

O que ocorre de fato é que as multas são pagas por meio de uma GRU (Guia de Recolhimento da União) e são destinadas ao Caixa Único da União, gerando mera expectativa de receita da ANTAQ, que fará proposta à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia para a obtenção deste recurso (o que ocorrerá a partir da análise de disponibilidade e conveniência deste órgão).

No caso da SUPRG, são mais de R\$ 11,5 Milhões em multas (valores sem correção monetária). Além do porto, que é um bem da União, sofrer com a gestão temerária ele ainda fica sem recursos para a sua manutenção e aprimoramento. Trata-se de um dilema, pois, ainda que a intenção seja de dissuadir práticas irregulares, temos como resultado, uma capacidade financeira ainda menor para o desenvolvimento e manutenção daquele porto.

Muitas vezes, as multas aplicadas possuem valores da mesma ordem de grandeza do que o recurso que seria utilizado para sanar a irregularidade. Neste sentido, serão apresentadas duas alternativas de sanção que, juntamente com as propostas apresentadas na seção anterior, buscam atingir os dois objetivos principais das sanções administrativas (punir a conduta irregular e dissuadir a sua prática), sem provocar impacto financeiro nos fundos de manutenção e desenvolvimento do porto:

5.6 PAGAMENTO DE MULTA PELO ENTE DELEGATÁRIO

Durante a produção do presente trabalho, um processo foi julgado pela Diretoria da ANTAQ em uma de suas Reuniões Ordinárias e, apesar de até agora não ter surtido efeitos concretos para fora deste processo específico, poderá nortear as ações da autarquia no futuro. O voto do Diretor Relator do processo está exposto abaixo:

Processo: 50300.003213/2018-14

Processo Condutor: 50303.001210/2014-92

Assunto: Revisão e extinção de dívida ativa

Parte: SUPERINTENDÊNCIA DO PORTO DE ITAJAÍ

Diretor Relator: Francisval Dias Mendes

RELATÓRIO

...

O pedido da Superintendência do Porto de Itajaí é de revisão e extinção da dívida ativa, sob o fundamento de que a cobrança dos valores já inscritos em dívida ativa se saldada atingirá de forma indireta a própria União em razão de que os recursos da autoridade portuária são oriundos exclusivamente das tarifas portuárias. Nesses termos, requereu a suspensão, revisão e extinção da inscrição em dívida ativa nº 3.013.000004/17/86.

...

VOTO

Certifico que o processo está devidamente instruído com as informações e pareceres técnico e jurídico, estando regular e apto a ser submetido à deliberação da Diretoria.

Pretende a SPI a suspensão do processo administrativo, com revisão e extinção da dívida ativa.

Primeiramente, cumpre esclarecer que o valor da dívida do Porto de Itajaí ora em testilha, é resultante de multa pecuniária aplicada pela prática da infração tipificada no inciso XXXI do art. 33 da Resolução nº 3.274-ANTAQ, de 6 de fevereiro de 2014, em face de decisão da Diretoria Colegiada, proferida por ocasião de sua 393ª Reunião Ordinária, realizada em 12 de novembro de 2015, consubstanciada na Resolução nº 4.462-ANTAQ, de 17 de novembro de 2015.

Como se vê, a matéria já foi fartamente discutida pela Agência, pelo que o presente requerimento é recibo tão somente pelo direito de petição (CF, art. 5º, XXXIV).

A requerente alega que suas receitas são todas oriundas da tarifa portuária e que, ao cobrar valor resultante de multa, em última análise estar-se-ia atingindo a própria União. (Grifou-se no original)

[...]

Contudo, registro aqui meu entendimento acerca da alegação da SPI de que a cobrança da multa afetaria a União. Entendo que atos decorrentes da má administração do Porto não ser atribuídos à União (delegante) e devem ser suportados pelo ente delegatário. A afirmação não pode morrer em si e merece repúdio.

A Superintendência do Porto de Itajaí, autarquia criada pela Lei Municipal nº 2.970, de 16 de junho de 1995 e reestruturada pela Lei Municipal nº 3.513/2000, explora e administra as atividades portuárias do Porto de Itajaí por meio do Convênio de Delegação nº 08/97 firmado entre o Município de Itajaí e o Ministério dos Transportes, cujo objeto é a delegação da União ao Município de Itajaí da administração e exploração do Porto de Itajaí pelo período de 25 anos a contar de 1997. O Convênio de Delegação nº 08/97 formaliza as obrigações do Município para com a forma de exploração do porto, arrecadação de receitas e direcionamento dos gastos, cessão de bens, contratação de pessoal e demais obrigações do delegatário (Município de Itajaí) e delegante (União). A Superintendência do Porto de Itajaí, como autarquia municipal, tem como função, por meio da exploração da atividade portuária, obter independência financeira, tornando-se uma entidade autônoma, o que não a exime da fiscalização e tutela do Município de Itajaí.

Na qualidade de delegatário, o Município de Itajaí tem por obrigação exercer a delegação em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, se a multa aplicada decorre de má gestão da autoridade portuária (instituída pelo Município para, em seu nome, exercer a delegação), ela deve ser suportada pelo ente delegatário e não pode ser solvida com recursos advindos das receitas obtidas em decorrência da exploração do porto. Essa é a literalidade do Parágrafo Único, da Cláusula Terceira do Convênio de Delegação nº 08/97: "Será receita portuária aquela advinda da remuneração pelo uso da infraestrutura aquaviária e terrestre, arrendamento de áreas e instalações, aluguéis e projetos associados, que deverá ser aplicada, exclusivamente, para o custeio das atividades delegadas, manutenção das instalações e investimento no porto" (Grifou-se no original).

Posto isso, VOTO por conhecer o pleito como direito de petição e declarar extinto o processo por prejudicialidade de seu objeto, na forma preconizada pelo art. 52 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Cientifique-se a SUPERINTENDÊNCIA DO PORTO DE ITAJAÍ (SPI) acerca da presente decisão.

É como voto.

Francisval Dias Mendes

Diretor Relator

Muito embora este voto - que traz um novo entendimento da agência sobre o tema - tenha sido aprovado pelo colegiado da diretoria da ANTAQ em reunião ordinária, esta decisão não possui efeito “erga omnes” e não houve qualquer aplicação prática dessa transferência de responsabilidade do pagamento das multas da Autoridade Portuária para o ente delegatário, tendo em vista que a decisão final do voto acima, foi pela extinção do processo.

Muito embora entenda-se que essa possibilidade traria uma grande eficácia na mudança de comportamento por parte do gestor, utilizando-se dos conceitos do problema de agente-principal, pois, nesse caso, a má gestão do administrador seria seriamente exposta ao “seu principal” (o Governador ou Prefeito), visualiza-se certa dificuldade na aplicação desta tese, devido à limitação legal de competência da ANTAQ em aplicar sanções à Autoridade Portuária (seja ela uma S.P.E. ou Autarquia) e não no ente delegatário.

Além disso, o revés desta tese é que, caso ela fosse implementada, o pagamento das multas seria condicionado à uma dívida pública do estado e entraria numa longa fila de precatórios, que, na prática, talvez trouxesse um “descompromisso” ainda maior do pagamento da multa (e seus efeitos desejados) por parte do gestor portuário.

5.7 PROPOSTA ALTERNATIVA: PONTUAÇÃO

Juntamente com as alterações sugeridas nos itens 5.1, 5.2 e 5.3 (Cassação do Convênio pela ANTAQ, Encaminhamento das Sanções ao MP e TCE e obrigação de constituir SPE), uma forma de aplicação de sanção sobre a autoridade portuária de porto delegado, que traria os resultados esperados da aplicação de sanção, sem o indesejável efeito da subtração da capacidade financeira para investimentos em desenvolvimento e manutenção do porto, seria a aplicação de pontos, cumulativos em um dado período de tempo. De forma similar ao conceito de pontuação aplicada às carteiras de habilitação de trânsito (CNH).

Neste caso, o valor apurado após o trânsito em julgado do processo sancionador, seria convertido em pontos, por exemplo: Uma multa de R\$ 35.000,00 equivaleria a 35 pontos. Os pontos seriam acumulados por 4 anos (coordenados com o mandato do poder executivo do ente delegatário) e, ao atingir pontuações que caracterizassem reincidências recorrentes, haveriam sanções vinculativas que seriam aditivadas ao convênio de delegação, como por exemplo (tabela meramente exemplificativa):

- Ao atingir 200 pontos – Vedação da distribuição de bonificação e participação no lucro dos gestores.

- Ao atingir 300 pontos – Redução na distribuição de dividendos.
- Ao atingir 500 pontos – Obrigação de substituir no mínimo 70% dos membros do conselho de administração da empresa.
- Ao atingir 700 pontos – Nomeação de um interventor para atuar junto à direção da empresa.
- Ao atingir 1.000 pontos – Obrigação de substituir todo o conselho de administração e a diretoria da empresa.
- Ao atingir 2.000 pontos – Cassação do convênio de delegação.

5.8 OBSERVAÇÃO FINAL

É importante relatar que embora o presente trabalho exponha uma grande sucessão de práticas irregulares pela autoridade portuária delegada do porto de Rio Grande, há de se relatar que, especialmente neste último ano, percebeu-se mudança na postura dos gestores, no sentido de regularizar as suas práticas, motivada pela mudança de gestão concomitante com o início do mandato do governador do estado do Rio Grande do Sul.

Porém, o mote do trabalho é justamente expor o fato de que a União não deveria ficar à mercê da vontade política do ente delegatário, afinal, ao longo do prazo do convênio de delegação, necessariamente haverá mudanças nas gestões do executivo estadual e federal e nem sempre haverá um alinhamento nas vontades dos dois entes da federação. O ponto é justamente este: a União, titular da instalação portuária, neste caso representada pela ANTAQ, deve ter maior poder de correção sobre o gestor nomeado pelo ente delegatário na correção das práticas indesejáveis, independentemente de qualquer alinhamento político entre os entes.

6. CONCLUSÕES

Muito embora o estudo de caso apresentado trate de uma instalação portuária específica e não se possa generalizar a postura e o comportamento dos gestores das autoridades portuárias, ficou demonstrado que as sanções de multa aplicadas pela ANTAQ nas autoridades portuárias delegadas não conseguem, por si só, atingir o fim desejado, que é o da dissuasão das práticas irregulares por parte destas administradoras portuárias.

Observou-se uma série de fatores que prejudicam a eficácia destas sanções aplicadas, entre eles:

- A falta de foco no resultado financeiro do porto por parte da autoridade portuária, provocado pelo dispositivo legal que proíbe as autoridades portuárias de retirarem qualquer participação no lucro obtido da exploração daquele porto
- A não responsabilização do administrador da autoridade portuária enquanto pessoa física.
- A consciência por parte destes gestores de que a ANTAQ não poderá cassar o seu convênio de delegação e que esta análise será feita pelo governo federal, conforme critérios subjetivos de conveniência e oportunidade.

Para a correção destes obstáculos à eficácia das multas aplicadas, sugeriu-se uma série de alterações legislativas e normativas que possibilitem um maior impacto moral destas sanções sobre os gestores, entre elas:

- Obrigatoriedade de alteração da forma de Autarquia para uma empresa de Sociedade de Propósito Específico em todas as autoridades portuárias de portos delegados.
- Alteração na Lei nº 9277, de forma que a S.P.E. constituída para administrar um porto delegado possa auferir lucro e distribuir dividendos, inclusive com salário variável e bonificação de seus gestores, para induzir com que o Conselho de Administração desta empresa exerça pressão e vigilância sobre seus gestores no sentido de não sofrer multas que impactem no resultado financeiro da empresa e na busca do maior resultado financeiro possível.

- Alteração na Lei nº 10.233, de forma com que a ANTAQ possa aplicar pena de cassação sobre convênios de delegação portuários, com base em situações de flagrante e reincidente descumprimento do referido convênio.
- Supressão do dispositivo da Lei nº 10.233 que trata da aplicação de sanção sobre o administrador caso seja apurado dolo ou culpa em seus procedimentos, tendo em vista a dificuldade de apuração de dolo e culpa pelos agentes de fiscalização da ANTAQ e encaminhamento de todos os processos transitados em julgado que culminem em aplicação de sanção de multa em autoridades portuárias delegadas para os respectivos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas dos entes delegatários.

Por fim, foi apresentada uma nova possibilidade de aplicação de sanção sobre as autoridades portuárias dos portos delegados, com a conversão da multa em pontuação, que seria acumulada por todo o mandato do poder executivo do ente delegatário e traria uma série de obrigações/penalidades contratuais que estariam presentes em um aditivo ao convênio de delegação.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

PINDYCK, Robert S; RUBINFEL, Daniel L. **Microeconomia**. Tradução Daniel Vieira. 8. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. Tradução Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

TOMAZETTE, Marlon. **A viabilidade da análise econômica do direito no Brasil**. In: Revista Tributária e de Finanças Públicas. v. 15. n. 75. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SHAVELL, Stevens. **Foundations of Economic Analysis of Law**, Harvard University Press. 2004. Ebook

PAIVA, Rodrigo Tavares. **Zonas de Influência Portuárias (Hinterlands) e um Estudo de Caso em um Terminal de Contêineres com a Utilização de Sistemas de Informação Geográfica**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006

MACEDO, Márcio Mateus de. **Análise do impacto da nova norma de processo sancionador da ANTAQ em termos de celeridade processual**. Brasília: ENAP, 2016

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, 554p.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Custos de Transação**. Rio de Janeiro: Campus, 2002

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.

BRASIL. Lei nº 9.277, de 29 de janeiro de 1999. **Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9277.htm>. Acesso em: jan 2020.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: jan 2020.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. **Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm>. Acesso em: jan 2020.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. **Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nos 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho**

de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nos 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nos 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm>. Acesso em: jan 2020.

BRASIL. Resolução Nº 3259-ANTAQ, de 30 de janeiro de 2014. **APROVA A NORMA QUE DISPÕE SOBRE A FISCALIZAÇÃO E O PROCEDIMENTO SANCIONADOR EM MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DA ANTAQ.** Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdfSistema/Publicacao/0000008678.pdf>>. Acesso em: jan 2020.

ANEXO 1

PORTOS ORGANIZADOS NO BRASIL

Os portos organizados delegados são 18*, a saber

Portos Organizados Delegados			
Porto	Estado	Autoridade Portuária	Tipo
Porto de SUAPE	PE	SDEC-PE	Marítimo
Porto de IMBITUBA	SC	SCPAR	Marítimo
Porto de SÃO FRANC. SUL	SC	APSFS	Marítimo
Porto de ITAQUI	MA	EMAP	Marítimo
Porto de CABEDELO	PB	DOCAS-PB	Marítimo
Porto do RECIFE	PE	PORTO DO RECIFE S.A.	Marítimo
Porto de SÃO SEBASTIÃO	SP	DERSA	Marítimo
Porto de ANTONINA	PR	APPA	Marítimo
Porto de PARANAGUÁ	PR	APPA	Marítimo
Porto de PELOTAS	RS	SPH	Marítimo
Porto de PORTO ALEGRE	RS	SPH	Marítimo
Porto de ESTRELA	RS	SPH	Fluvial
Porto de CACHOEIRA DO SUL	RS	SPH	Fluvial
Porto de RIO GRANDE	RS	SUPRG	Marítimo
Porto de PORTO VELHO	RO	SOPH-RO	Fluvial
Porto de ITAJAÍ	SC	ADHOC	Marítimo
Porto de MACAPÁ	AP	CDSA	Marítimo
Porto do FORNO	RJ	COMAP	Marítimo

Os Portos Públicos administrados por Companhia Docas são 19*, a saber:

Portos Públicos		
Porto	Estado	Autoridade Portuária
Porto de MANAUS	AM	CODOMAR
Porto de LAGUNA*	SC	CODESP
Porto de SANTOS	SP	CODESP
Porto de ANGRA DOS REIS	RJ	CDRJ

Porto de ITAGUAÍ	RJ	CDRJ
Porto do RIO DE JANEIRO	RJ	CDRJ
Porto de NITERÓI	RJ	CDRJ
Porto de VITÓRIA	ES	CODESA
Porto de BARRA DO RIACHO	ES	CODESA
Porto de ILHÉUS	BA	CODEBA
Porto de ARATU	BA	CODEBA
Porto de SALVADOR	BA	CODEBA
Porto de MACEIÓ	AL	CODERN
Porto de NATAL	RN	CODERN
Porto de AREIA BRANCA	RN	CODERN
Porto de FORTALEZA	CE	CDC
Porto de VILA DO CONDE	PA	CDP
Porto de BELÉM	PA	CDP
Porto de SANTARÉM	PA	CDP

Fonte: Ministério da Infraestrutura - <https://www.infraestrutura.gov.br/sistema-portuario.html>, visualizado em 26 de fevereiro de 2020.

***Observação:** Em setembro de 2019 a União firmou convênio de delegação do porto de Laguna com o Estado de Santa Catarina, porém, a listagem acima, retirada do sitio eletrônico do Ministério da Infraestrutura, encontrava-se desatualizada.