

AUTORIDADE PORTUÁRIA: AUSÊNCIA DE CONFORMAÇÃO PRÁTICA FRENTE AO MODELO LEGAL

Port Authority: Lack of compliance with the legal framework

Submetido(submitted): 28/04/2020

Parecer(revised): 02/05/2020

Aceito(accepted): 19/05/2020

Tawan Ranny*

Abstract

Purpose – This article analyzes the legal reality of Port Authorities, by way of tackling the legal model adopted by the Port Law for Port Authorities.

Methodology/approach/design – It is divided into four main parts, initiating with the analysis of the regulatory model to define the legal features of port authorities in order to reveal their actual legal nature and legal-practical adequacy.

Findings – An inadequacy of the existing reality in Brazilian ports is exposed through the delegation of police power, the obscurity of investments, and the extension of tax benefits to private law entities, serving as a theoretical basis for the constitutive model of port authorities with direct results in the way of looking at port regulatory policies.

Originality/value – Given a non-existent bibliographic base on the subject, the study of the legal nature of the port authorities becomes relevant given the inadequacy of the regulatory model in the field experience.

Keywords: Port Authority. Police power. Regulation.

Resumo

Propósito – Este artigo tem o objetivo de analisar a realidade jurídica das Autoridades Portuárias analisando o modelo jurídico adotado pela Lei dos Portos para as Autoridades Portuárias.

Metodologia/abordagem/design – Utilizou-se da metodologia de revisão legal em confrontação com a realidade existente nos portos. Dividiu-se o presente estudo em 4 partes principais iniciando-se pela exploração do modelo regulatório portuário para definir a situação legal das Autoridades Portuárias com o fito de buscar a real natureza jurídica destas para ao final estudar a adequação jurídico-prática destes entes.

Resultados – Expôs-se a inadequação da realidade existente nos portos brasileiros através da impropriedade de delegação do poder de polícia, obscuridade dos investimentos e extensão de benefícios tributários a entes de direito privado, servindo de

*Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos. Pós-graduando em Filosofia do Direito pela Universidade Santa Cecília. Pós-graduando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Escola Superior de Administração e Marketing de Santos. Advogado e Empregado Público na Companhia Docas do Estado de São Paulo. E-mail: tawan.ranny@gmail.com. ORCID: 0000-0001-9756-9567.

base teórica do modelo constitutivo das Autoridades Portuárias, com resultado direto na forma de encarar as políticas regulatórias portuárias.

Originalidade/relevância do texto – Ante a inexistente base bibliográfica sobre o tema, o estudo da natureza jurídica das Autoridades Portuárias torna-se relevante frente as constatações de inadequação do modelo regulatório portuário no campo prático.

Palavras-chave: Autoridade Portuária. Poder de Polícia. Regulação.

INTRODUÇÃO

O modelo portuário é chave para expansão de uma nação frente o grande relevo que possui o modal marítimo no mundo contemporâneo e o modelo regulatório é vital para o desenvolvimento sustentável da atividade econômica. Nesse cenário, a figura das Autoridades Portuárias ganha relevo por estas serem, em tese, os potencializadores dos sistemas portuários.

Assim, a pedra angular do presente estudo é a busca pela adequação do modelo legalmente previsto para as atividades das Autoridades Portuárias e como se extrair a máxima eficiência do modelo proposto.

Aliada à essa problemática, há a necessidade de conformação aos princípios legais de gestão da *res publica*, por serem os portos ao mesmo tempo portas de entrada do comércio e fronteira primeira para aqueles que vêm do mar.

Destarte, lançou-se mão da apresentação do modelo portuário brasileiro para, após, situar legalmente as Autoridades Portuárias com o fito de analisar sua natureza jurídico para poder verificar a adequação ao plano jurídico.

MODELO PORTUÁRIO BRASILEIRO

Ao longo dos anos 1990 delineou-se os quatro modelos clássicos de gestão portuária: 1. Porto de Serviço Público (*Service Port*); 2. Porto de Instrumento (*Tool Port*); 3. Porto Locador (*Landlord Port*); e 4. Porto totalmente privatizado (*Fully Privatized Port*) (WORLD BANK, 2003).

A aplicação destes modelos já se data de muito antes, porém nesta época buscou-se conceituar e estudar cada um deles.

No *Service Port* todo o funcionamento do porto é estatal, desde o funcionamento de bens móveis como imóveis e até os trabalhadores são diretamente vinculados a Autoridade Portuária.

No *Tool Port* a Autoridade Portuária desenvolve e mantém a infraestrutura e a superestrutura, movimentando as cargas através de seu pessoal. Via de regra, o funcionamento dos equipamentos da Autoridade Portuária é feito por equipe própria.

No modelo *Landlord Port*, adotado em 1993 pela Lei de Modernização dos Portos – Lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993 – a infraestrutura é arrendada a terceiros.

Ao passo que o *Fully Privatized Port* é aquele modelo cuja participação estatal é inexistente, ficando tudo a cargo do capital privado.

Na antiga Lei de Modernização dos Portos de 1993 havia uma tendência a instigar um modelo de gestão portuária nacional uniforme na opção do modelo *Landlord Port*; na atual Lei dos Portos - Lei nº 12.815, de 5 de Junho de 2013 – há uma mitigação desse modelo, abrindo espaço ao modelo de portos totalmente privatizados (*Fully Privatized Port*).

Assim, observa-se que o próprio conceito legal de porto organizado (Art. 2, I da Lei dos Portos) aborda o conceito de porto pelo seu conjunto. A definição legal não abrange, porém, a parte orgânica do Porto, qual seja, as relações interinstitucionais entre os órgãos e atores que permeiam o movimento do serviço portuário.

Desta forma, pode-se dizer que porto é, também, a superestrutura composta de espaço físico para armazenagem, vias de acesso (terrestre, ferroviária e marítima), pórtricos, maquinários, veículos de apoio, veículos de transporte e pessoas destinados a facilitar o transporte marítimo comercial ou não (RANNY, 2014).

Dentro do panorama legal, os portos públicos, aqueles situados dentro da área de porto organizado, são os principais expoentes do sistema portuário brasileiro, embora a lei, no afã de modernizar o sistema portuário, tenha aberto possibilidade para um desenvolvimento dos portos privados (*Fully Privatized Ports*), aqueles fora da área de porto organizado, permitindo a estes operar com cargas de terceiros, uma vez que o conceito trazido pela Lei dos Portos nada versa sobre cargas, algo que a antiga lei fazia.

A antiga Lei de Modernização dos Portos, Lei nº 8.630/93, era explícita em restringir os terminais privativos, exclusivos, a movimentarem somente as cargas próprias (artigo 2º, parágrafo segundo, inciso II, alínea ‘a’). Excetuando a esta regra somente os terminais privativos de uso misto, onde eram permitidas as movimentações de cargas de terceiros em caráter subsidiário e eventual, nos moldes do Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008.

Diante desta ausência na Lei em vigor, há permissão e um consequente fomento aos terminais privativos.

Outro paradigma modificado foi a hegemonia da Autoridade Portuária para arrendar (artigo 34 da Lei 8.630 de 25 de fevereiro de 1993), gerir (artigo 33 da Lei 8.630) e fiscalizar o porto organizado (artigo 33, §1º, VI e VII da Lei 8.630).

Se antes a Autoridade Portuária detinha o monopólio do poder sob a égide da Lei dos Portos, esse monopólio foi mitigado e dividido com o Poder Concedente e com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, cujas competências foram ampliadas.

O Poder Concedente é figura jurídica inexplicada na legislação que na prática é a União através do monopólio das áreas territoriais portuárias e da competência constitucional sobre portos, conforme artigo 21, XII, “d”, da Constituição Federal.

Assim, temos um modelo legal, à luz da Lei dos Portos, onde o Poder Concedente dita as diretrizes de exploração portuária cuja Fiscalização se dá pelas Autoridades Portuárias (art. 17, § 1º, XI, da Lei dos Portos), porém com a coação da ANTAQ (conforme alteração feita pelo artigo 71 da Lei dos Portos na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001).

Sobre o Poder Concedente, sua atuação ocorre em um plano anterior à prestação do serviço portuário, concedendo a autorização de exploração do serviço portuário e ditando as diretrizes para tanto. Salientando-se o silogismo hierárquico não explícito onde o Poder Concedente está acima das Autoridades Portuárias, bem como a subordinação das Autoridades Portuárias à ANTAQ frente sua plenitude no exercício do poder de polícia.

Não podendo olvidar, ainda, que dentro do rol de atribuições das Autoridades Portuárias estão os investimentos na infraestrutura portuária.

Por tudo isto, fica patente o assento das Autoridades Portuárias no ramo do Direito Público ante a precípua gestão da coisa pública.

SITUAÇÃO LEGAL DA AUTORIDADE PORTUÁRIA

A figura da Autoridade Portuária tem previsão legal na Lei dos Portos onde inicialmente se prevê o porto organizado:

Art. 2º. (...) 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.

A Lei dos Portos pouco esclarece a natureza jurídica da Autoridade Portuária, havendo somente três menções ao termo Autoridade Portuária.

Todo caso, esclarece a Lei dos Portos as competências da Autoridade Portuária que, via de regra, se relacionam com a regulação da área do porto organizado segundo os artigos 17 da Lei do Portos e 4º do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013.

Nesse diapasão, é interessante observar que o termo jurisdição, utilizado no artigo 2º, I da Lei dos Portos, é atécnico, uma vez que o poder de jurisdição é atribuído ao Poder Judiciário e este é incumbido de dizer o direito.

Mais prudente seria interpretar o artigo 2º sob a égide de dizer a regulação, ou ainda de esmiuçar o direito naquele enfoque próximo ao previsto pela Carta Magna aos decretos regulamentares do Executivo, em seu artigo 84, IV.

Avançando no posicionamento legal da Autoridade Portuária, vale observar que o Capítulo IV da Lei dos Portos taxativamente denomina a Administração do Porto a Autoridade Portuária (artigo 17, §1º.)

Assim, alarga-se o conceito de Autoridade Portuária para algo além da própria autoridade, além de deter a normatização portuária esta entidade detém o poder de administrar o porto.

E, mesmo alargando o conceito de Autoridade Portuária ao situar-se legalmente sob o *nomen juris* de Administração Portuária, não muito resolve a real natureza jurídica deste ente uma vez que, como dito alhures, não existem maiores detalhes legais do que seria administrar um porto além da função normativa já descrita.

Contudo, observa-se os traços distintivos de Direito Público na atuação da Autoridade Portuária ante o interesse público na exegese de regular e administrar portos.

NATUREZA JURÍDICA DAS AUTORIDADES PORTUÁRIAS

Avançando, surge uma divergência entre a teoria e a prática, qual seja, a real natureza jurídica da Autoridade Portuária e principalmente o ramo de direito predominante em sua atuação.

Ora, como se observou a lei situou a Autoridade Portuária no polo regulamentar, ou seja, de normatizar um segmento de mercado, no caso o porto. Nesse caminho temos o Artigo 4º do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013:

Art. 4º Sem prejuízo de outras atribuições previstas na legislação específica, compete à administração do porto:

I - Estabelecer o regulamento de exploração do porto, observadas as diretrizes do poder concedente; e

II - Decidir sobre conflitos que envolvam agentes que atuam no porto organizado, ressalvadas as competências das demais autoridades públicas.

Parágrafo único. Nas concessões de porto organizado, o contrato disciplinará a extensão e a forma do exercício das competências da administração do porto.

Historicamente, as Autoridades Portuárias – antigas Companhias Docas – eram empresas privadas cuja exploração se deu através do regime de concessão ou outorga.

Interessante observar que o serviço portuário em nossa doutrina nacional é muito pouco estudado, porém pode-se desmembrar este em duas matrizes principais sob o ponto de vista prático: uma cujo serviço é dado de forma direta, onde se realiza o âmago da atividade portuária – desembarcando e embarcando mercadorias e realizando o armazenamento pelo tempo necessário para o devido desembarço aduaneiro; outra indireta, relacionada com o provimento e manutenção das infraestruturas necessárias para exploração portuária, aqui compreendidas como toda infraestrutura afetada pela hinterlândia portuária.

A grande questão que surge após a Lei dos Portos, já existente antes dela, é quais serviços portuários a Autoridade Portuária explora.

Desde os idos de 1993 a exploração direta se deu através de arrendatários e operadores portuários através de uma colcha de retalhos contratuais na forma de se arrendar.

Ora se arrendou toda a infraestrutura situada no porto organizado, leia-se área para armazenagem e área para operação, ora somente a área para armazenagem, deixando a área para operações públicas onde quaisquer operadores devidamente cadastrados poderiam operar.

Observe-se que a exploração da atividade pelas Autoridades Portuárias se deu de forma indireta, através da exploração e manutenção da infraestrutura situada no porto organizado.

Todo caso, a figura jurídica das Autoridades Portuárias se manteve a mesma ao longo do tempo, qual seja, a de empresas públicas ou empresas de econômica mista – ou seja, sempre situadas no âmbito do direito privado.

Ao seu turno, vê-se nas Autoridades Portuárias uma incongruência na constituição destas empresas no formato de Sociedade Anônimas que, via de regra, teriam seu fim na concorrência no mercado privado, porém estas Autoridades em geral detém o monopólio de portos públicos e somente concorrem entre si.

Assim, se estabelece uma dicotomia entre a prática e a teoria, uma vez que se tenha legalmente previsto uma figura de direito público e na realidade constituída há uma figura de direito privado.

Neste diapasão, o que ecoa mais forte em prol da situação das Autoridades Portuárias estarem mais predominantemente no campo do direito público é o exercício do poder de polícia.

A doutrina mais abalizada sobre o tema prevê a possibilidade de delegação do poder de polícia aos particulares, porém não todo o poder.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1998) parte da sistematização do “*ciclo de poder de polícia*” para definir que somente parte do poder de polícia poderia ser delegado ao particular.

Nesse caminho a jurisprudência tem se debruçado se posicionando:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. (...) 3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. (...) RECURSO ESPECIAL Nº 817.534 - MG (2006/0025288-1)

Thiago Marrara (2016), analisando o citado acórdão e a possibilidade de delegação do poder de polícia ao particular, pondera:

Em última instância, a delegação de ato de polícia, para ser válida, exige uma sequência de considerações. Em primeiro lugar, há que se verificar se a atividade em questão é normativa ou executória, dado que as competências normativas legislativas ou administrativas são indelegáveis a particulares por sua natureza e por mandamento legal, já que dependem de legitimação democrática, a qual não faltará quando realizadas por particulares. Em segundo lugar, é preciso verificar se a tarefa executória, a princípio delegável, envolve atos jurídicos concretos ou atos materiais, pois os primeiros consistem no exercício de autoridade que afeta a liberdade dos particulares, de modo que não devem ser delegados sob pena de quebra da indisponibilidade do interesse público e da isonomia dos membros do corpo social. Em terceiro lugar, mesmo em relação a atos executórios, é importante verificar se existe, no Estado, órgão com competência exclusiva para praticá-lo, o que ocorre, muito frequentemente, com atos de cunho opinativo (como laudos e pareceres), os quais influenciam significativamente a decisão jurídica final. Nesse caso, ainda que o ato seja acessório ou material, a competência estatal para realizá-lo não poderá ser modificada pela autoridade pública, impedindo-se que qualquer tipo de delegação a particulares, por ato ou contrato, seja levado a cabo.

No cenário do sistema portuário brasileiro é nítido o exercício do poder de polícia pelas Autoridades Portuárias em pelo menos três dos quatro grupos da Teoria do Ciclo do Poder de Polícia, quais sejam: no primeiro – legislação – estabelecendo o regulamento do porto (Art. 4, I do Decreto nº 8.088/2016), na elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto (Art. 17, § 2º da Lei dos Portos), et cetera; No segundo – consentimento – como administração e Autoridade Portuária é natural que este ente consinta com o particular para que este execute suas atividades, *verbi gratia*, autorizando a saída e a entrada no porto (Art. 17, IX da Lei dos Portos); E no terceiro – fiscalização – como atribuição nata com previsão expressa no artigo 17, V e VI da Lei do Portos.

Ademais, ganha relevo a possibilidade de as Autoridades Portuárias poderem paralisar as atividades portuárias ante a simples não autorização de operação com base no Artigo 17, IX da Lei dos Portos. Tal possibilidade dota a

Autoridade Portuária de maior coação sem, contudo, dotá-la de meios intermediários para coagir.

Desta forma, ganha relevo a inadequação da figura jurídica adotada pelas Autoridades Portuárias ante sua situação dentro do direito privado e não público, uma vez que se trata de particular restringindo atividades de particulares.

Somando-se a esses argumentos há de se verificar a forma como se desenvolvem os investimentos na seara portuária, que, via de regra, são atribuições legais das Autoridades Portuárias:

Art. 17. § 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária: (...) V - fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias; (...) – Sem grifos no original.

Na observação empírica de como os investimentos portuários ocorrem através de aumento de capital, “*imobilizando*” bens públicos, v.g., ampliação de vias de acesso.

Neste campo, oportuno é o estudo do Porto de Santos realizado por Pereira (2017) onde:

Com o propósito de averiguar e confrontar os valores dispendidos na infraestrutura portuária do Porto de Santos, foi realizado um levantamento dos montantes repassados pela união a Companhia Docas do Estado de São Paulo na forma de participação da união no capital através do Portal da Transparência do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União

E, analisando os dados, verifica que:

Nota-se logo o intuito de camuflagem da transparência da operação, denegrindo os princípios administrativos da publicidade e transparência, bem como a indicação da utilização de contabilidade criativa para cobertura da ação, uma vez que os recursos do governo federal são disponibilizados para a Companhia Docas do Estado de São Paulo como participação no aumento de capital da empresa. Ora, observa-se que a forma que é contabilizada e publicizada, através dos instrumentos de transparência, compõe elementos nítidos de distorção da realidade que é em suma o investimento em bens não passíveis de serem mobilizados ou, pior, como é o caso do repasse do Portus, que é a assunção de obrigações não claramente definidas como passíveis da empresa pública ora integralizada. (Pereira, 2017)

Para concluir:

...percebe-se uma inapropriada contabilização do investimento [portuário], mormente, no que tange a integralização de capital em investimento de bem público, mas mais do que isto, diretrizes que não figuram a saúde financeira da empresa pública, devido a adoção de métodos e técnicas de registro das operações que ofuscam o âmago da transação. (Pereira, 2017)

Assim, observa-se que na realização desta função pública de investir na infraestrutura portuária o Poder Público se utiliza de artifícios criativos para realizar algo impossível legalmente, ante a impossibilidade de em uma empresa regida pelo direito privado poder imobilizar bens de uso comum ou bens públicos como vias de acesso, canais, berços, et cetera.

Desta forma, resgatando o velho anexam romano de Ulpiano (D. I, 1, §2o) – “*Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet*” (Direito Público é aquilo que se volta ao Estado ou à coisa romana, Direito Privado é o que concerne à utilidade dos particulares) é nítida a situação no ramo do Público e não no Privado das Autoridades Portuárias.

Como se sabe, empresas públicas e empresas de economia mista são figuras de direito privado que exploram serviço público ou atividade econômica através de capital ou inteiramente público (empresas públicas) ou parcialmente público (empresas de economia mista), sendo esta a forma adotada pelas Autoridades Portuárias brasileiras.

As autarquias, figura jurídica mais próxima das atividades previstas para as Autoridades Portuárias, são caracterizadas pela exploração de um serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada, como previsto no artigo 5, I, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Vale pontuar que o traço mais distintivo das autarquias para as empresas públicas é o ramo do direito em que estas se situam, a primeira no direito público e segunda no direito privado.

ADEQUAÇÃO PRÁTICO JURÍDICA

Contudo, a adequação jurídico teórica não é simples no plano prático, uma vez que urge a sobreposição de competências ante a existência de uma Agência Reguladora – Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ – cuja fiscalização se dá através das Autoridades Portuárias gerando um sistema ilógico e teratológico.

Oportuno lançar olhos que a Administração do Porto e Autoridade Portuária não mais arrenda as áreas portuárias, premissa menor da administração de um porto, ante a previsão legal expressa de que o Poder Concedente determina à ANTAQ a elaboração dos editais (Art. 6. § 3º), bem como será ela que adotará as medidas para assegurar o cumprimento dos cronogramas de investimento previstos nas autorizações e poderá exigir garantias ou aplicar sanções, inclusive a cassação da autorização. (Art. 8. § 3º).

Lembrando que a fiscalização pelas Autoridades Portuárias na Lei dos Portos é cristalina, senão vejamos:

Art. 17. § 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária: (...) XI - reportar infrações e representar perante a Antaq, visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos;

Assim, é nítido o poder fiscalizatório das Autoridades Portuárias despedido de todos os meios de coação, ao passo que o poder fiscalizatório da ANTAQ é pífio, embora dotado de coerção.

Neste campo basta comparar o número de servidores da ANTAQ e o número de empregados das Autoridades Portuárias.

Segundo o Portal da Transparência (UNIÃO, 2020), a ANTAQ possui 359 servidores para todo o território nacional, distribuídos não somente nos portos, mas nas hidrovias e funções administrativas relacionadas não só a portos, mas também a navegação e temas correlatos.

Noutro lado, usando como comparativo, o Porto de Santos, maior da nação, possui 1.195 funcionários, sendo 176 lotados na Gerência de Fiscalização e medição das operações, segundo o Portal da Transparência (AUTHORITY, 2020).

Na tentativa de aproximação ao modelo legal, a jurisprudência, a despeito do artigo 173 em seu §2º da Constituição Federal que vetou o gozo de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado, estendeu a benefícios fiscais, vejamos:

TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA CONTROLADA POR ENTE FEDERADO. CONDIÇÕES PARA APLICABILIDADE DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA. COMPANHIA DOCS DO ESTADO DE SÃO PAULO (CODESP). INSTRUMENTALIDADE ESTATAL. ARTS. 21, XII, f, 22, X, e 150, VI, a DA CONSTITUIÇÃO. DECRETO FEDERAL 85.309/1980. 1. IMUNIDADE RECÍPROCA. CARACTERIZAÇÃO. (RE 253.472, Redator p/ o acórdão Min. Joaquim Barbosa, DJe de 1º/02/2010)

Valendo pontuar que neste julgado se destacava que:

(...) a Codesp é instrumentalidade estatal, (...) não há indicação de risco de quebra do equilíbrio concorrencial ou de livre-iniciativa, eis que ausente comprovação de que a Codesp concorra com outras entidades no campo de sua atuação (...) (RE 253.472, Redator p/ o acórdão Min. Joaquim Barbosa, DJe de 1º/02/2010) – Sem grifos no original,

Ora, não se olvida que as Autoridades Portuárias são exploradoras de serviço público, mas a questão principal é quais serviços e o quanto isso se liga a sua instrumentalidade legal.

Como se observou, os serviços explorados são aqueles relacionados à manutenção da infraestrutura, uma vez que aquele relacionado à operação se dá pelos arrendatários e operadores portuários.

Nesse caminho, ecoa o principal ensejo destas empresas não serem dependentes do Tesouro, qual seja, a cobrança de tarifa portuária para uso da infraestrutura portuária, como permite o artigo 17, § 1º, IV da Lei dos Portos.

Como se sabe, tarifa é uma cobrança facultativa devida em decorrência de uso de serviço público não essencial que, no caso posto das Autoridades Portuárias, é crítico, uma vez que a não essencialidade do porto em relação a sua hinterlândia é impossível.

Exemplificando, basta imaginar o desejo de um particular importar para a Capital de São Paulo determinado insumo devido à zona de influência do Porto de Santos, inviável seria fazê-lo pelo Porto do Rio de Janeiro ou ainda pelo Porto de Antonina, isto por obvio excluídas as especialidades dos Portos que por si só poderiam inviabilizar a comercialização do insumo.

CONCLUSÃO

Conclui-se pela inadequação prática ante a manutenção da figura jurídica histórica das Companhias Docas em empresas públicas.

Corolário é o acentuamento do modelo teratológico criado, uma vez que a legislação cria uma entidade dotada de poder de polícia sem conceder toda coação necessária.

E, neste ponto, é oportuno observar que o poder de polícia das Autoridades Portuárias é quase integral, sendo ausente somente o núcleo coercitivo do poder de polícia frente a possibilidade de editar regulamentos portuários, consentir com a operação portuária e fiscalizá-la, sem, contudo, poder multar.

A situação ocorrida na prática torna mais aterrorizante o modelo frente à existência de uma empresa regida pelo regime de direito privado que possui o império da lei.

Desta forma, a não adequação legal à realidade torna-se um entrave para o desenvolvimento dos portos nacionais impedindo a necessária eficiência da infraestrutura portuária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUTHORITY, Santos Port. *Empregados Efetivos da CODESP*. 2020. Disponível em: http://intranet.portodesantos.com.br/lei_acesso/servidores.asp. Acesso em: 28 abr. 2020.
- MARRARA, Thiago. O exercício do poder de polícia por particulares. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 269, p. 255-278, mai. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/57602/56106>>. Acesso em: 26 Abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v269.2015.57602>.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Transferências de atividades estatais a entes da sociedade*. 1998. Tese apresentada ao XXIV Congresso Nacional de Procuradores de Estado, São Paulo, setembro de 1998, para o Item 7 do Temário: Gestão Compartilhada do Serviço Público. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/Congresso/wtese23.htm>. Acesso em: 26 jan. 2020.
- PEREIRA, Camila Lopes. *Investimento na infraestrutura portuária: transparência na origem e aplicação dos recursos - estudo do porto de santos*. 2017. 12 f. TCC (MBA) - Controladoria e Compliance, Universidade Católica de Santos, Santos, 2017.
- RANNY, Tawan. Plano Diretor nas Cidades Portuárias: A Ausência de Participação Popular nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Portuário. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 1, n. 8, p.106-118, Jan – jun. 2014. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista9/planoTawan.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.
- UNIÃO, Controladoria-geral da. *Detalhamento dos Servidores Públicos por Órgão*. 2020. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/servidores/orgao?paginacaoSimple=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&orgaosServidororLotacao=OR39251&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CorgaoSuperiorExercicioSIAPE%2CorgaoExercicioSIAPE%2CquantidadePessoas%2CquantidadeVinculos%2CorgaoLotacaoSIAPE&ordenarPor=>

orgaoSuperiorExercicioSIAPE&direcao=asc&minifiedPath=%2Fminifi
ed&projectVersion=1.20.0. Acesso em: 28 abr. 2020.

World Bank. *Port Reform Toolkit: Effective Decision Support for Policymakers*. Washington, Dc: The World Bank, 2003. 453 p.
Disponível em:
<<http://documents.worldbank.org/curated/en/2003/05/5044722/port-reform-toolkit>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

Journal of Law and Regulation
Revista de Direito Setorial e Regulatório

Contact:

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório
Campus Universitário de Brasília
Brasília, DF, CEP 70919-970
Caixa Postal 04413

Phone: +55(61)3107-2683/2688

E-mail: ndsr@unb.br

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>