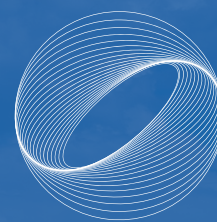


POLICY PAPER

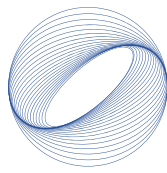
# Contratos Acessórios no Setor Portuário



**IBDRE**

Perspectivas em movimento





**IBDRE**  
Perspectivas em movimento

Elaborado pelos integrantes de subcomissão vinculada à  
**Comissão de Portos** do Instituto Brasileiro de Direito Regulatório – IBDRE.

**Autores e membros da Comissão de Portos:**

**Rafael Wallbach Schwind**  
Presidente da Comissão de Portos

**Ana Paola Ghizoni de Macedo**

**Bruno Guimarães Bianchi**

**Paulo Vinicius Liebl Fernandes**

**Pedro Henrique Ferreira**

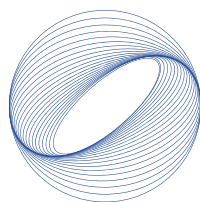
**Luiz Eduardo Altenburg de Assis**

**José Augusto Dias de Castro**

**Ana Paula Sovierzoski**

**Arthur Gressler Wontroba**

**Nathália Caroline Fritz Neves**



# IBDRE

Perspectivas em movimento

## O INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO REGULATÓRIO

Regular mercados é tarefa tão desafiadora quanto necessária para a garantia de uma sociedade livre, justa e desenvolvida. E, se o desenvolvimento como liberdade é o caminho para uma sociedade próspera e equânime, regular mercados de modo a assegurar a justa medida entre a liberdade econômica e o bem-estar social demanda estudo sério, científico e multidisciplinar.

Sediado em Brasília/DF, o IBDRE é o fruto de uma iniciativa de estudiosos e profissionais do Direito Regulatório que se uniram para pensar e participar ativamente da construção de uma regulação inteligente, sóbria e que respeite direitos. A regulação de setores relevantes e muitos deles inéditos tem ditado a arena pública brasileira de uma forma nova: ela anseia por debates sérios e calcados em evidências. Ciente disso, o IBDRE pretende se colocar como ator importante no aprimoramento dessas regulações.

Essa atuação do IBDRE se dará por meio da realização de eventos, da publicação de artigos científicos e até mesmo da confecção de propostas de textos legislativos. Numa palavra: tudo o que possa servir para a construção de um cenário regulatório justo e seguro.

Trazer conhecimento científico ao debate público sobre a regulação é um compromisso do IBDRE. Um compromisso do IBDRE com o desenvolvimento do país.

Com este propósito, a **Comissão de Portos do IBDRE** elaborou este Policy Paper que tem por objetivo fomentar a discussão de um tema relevante ao setor.

**Conrado Gama Monteiro**

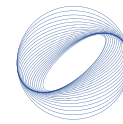
Presidente

**André Portugal**

1º Vice-presidente

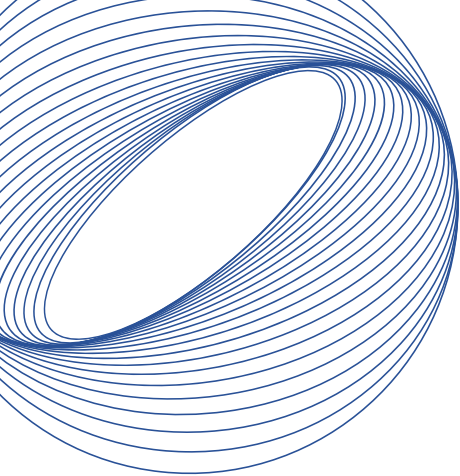
**Thiago Priess Valiati**

2º Vice-presidente



## SUMÁRIO

<b>01 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>05</b>
1.1 Introdução .....	05
<b>02 CONTRATO DE USO TEMPORÁRIO</b> .....	<b>07</b>
2.1 Introdução .....	07
2.2 Os questionamentos do Ministério Público Federal .....	07
2.3 A solução encontrada: alteração da Lei nº 12.815/2013 .....	08
2.4 Previsões da resolução nº 127/2025 .....	08
2.4 Balanço final .....	09
<b>03 CESSÃO DO ESPELHO D'ÁGUA</b> .....	<b>10</b>
3.1 Introdução .....	10
3.2 O regime jurídico de cessão do espelho d'água em contrato de arrendamento portuário .....	10
3.3 O regime jurídico de cessão do espelho d'água em autorizações de terminais de uso privado .....	11
3.4 As mudanças propostas pela PL 733/2025 .....	13
<b>04 CONTRATOS DE TRANSIÇÃO</b> .....	<b>16</b>
4.1 Introdução .....	16
4.2 A figura dos contratos de transição e sua relevância no cenário atual .....	16
4.3 As previsões da Resolução nº 127/2025 da ANTAQ .....	17
4.4 Balanço final .....	19
<b>05 CONTRATOS DE PASSAGEM</b> .....	<b>20</b>
5.1 Situação normativa .....	20
5.2 Conceito .....	20
5.3 Elementos contratuais .....	21
5.4 Regulação .....	22
5.5 Tratamento no PL nº 733/2025 .....	23
<b>06 USO PÚBLICO EVENTUAL E CONTINUADO NOS PORTOS ORGANIZADOS</b> .....	<b>24</b>
6.1 Introdução .....	24
6.2 Definição do regime de uso público .....	24
6.3 Modalidades de uso público: eventual e continuada .....	25
6.4 Requisitos e Critérios de Exploração .....	25
6.5 Atividades Permitidas e Flexibilidade Operacional .....	26
6.6 A Devolução das Áreas e a prevalência da segurança jurídica .....	26
6.7 Considerações finais sobre o uso eventual e continuado .....	26



# 01

## INTRODUÇÃO

### 1. Introdução

A publicação da Resolução nº 127, de 8 de abril de 2025, pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), representa um marco relevante no processo de atualização e modernização do setor portuário brasileiro. O novo normativo revogou a antiga Resolução nº 7/2016 (RN nº 07/2016), que, por quase uma década, disciplinou a exploração de áreas e instalações localizadas dentro da poligonal dos portos organizados, mas que já se mostrava insuficiente diante das transformações legislativas, econômicas e operacionais verificadas nos últimos anos.

A demanda por revisão da RN nº 07/2016 vinha sendo reiteradamente apontada por diversos agentes do setor, bem como pelo próprio Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente após a edição do Acórdão nº 1.446/2018, em que foram identificadas fragilidades e lacunas regulatórias, notadamente relacionadas ao Decreto nº 9.048/2017, que impactavam a eficiência da exploração portuária no âmbito dos portos organizados, recomendando ajustes normativos para garantir maior segurança jurídica e maior previsibilidade aos investimentos privados nessas áreas.

Nesse cenário, a ANTAQ assumiu papel central ao conduzir um processo de atualização normativa amplo e participativo. A publicação da Resolução nº 127/2025 materializa os resultados desse esforço, consolidando um marco regulatório mais moderno, coerente e adaptado às necessidades do setor.

Como resultado, a Resolução nº 127/2025 estabelece três grandes eixos balizadores. O primeiro diz respeito à criação de novas modalidades de exploração de áreas e instalações portuárias, com destaque para: **(i) o contrato de uso do espelho d'água**, que disciplina a ocupação privativa de áreas molhadas dentro da poligonal do porto; **(ii)**

**a operação em regime de uso público eventual**, destinada a situações esporádicas de movimentação de cargas ou passageiros; e **(iii) a operação em regime de uso público continuado**, voltada para hipóteses em que há necessidade de utilização recorrente e previsível da infraestrutura portuária. Essas modalidades formalizam práticas que já vinham sendo adotadas de forma experimental, mas que careciam de regulamentação clara, gerando insegurança jurídica e assimetria concorrencial.

Além disso, foram aperfeiçoados os regimes contratuais já existentes no âmbito da agência reguladora, como os **(iv) contratos de transição**, os **(v) contratos de uso temporário** e os **(vi) contratos de passagem**, trazendo maior clareza quanto aos seus respectivos procedimentos e regras aplicáveis, alinhando-os ao princípio da eficiência e às diretrizes da Lei nº 14.047/2020, que alterou a Lei nº 12.815/2013 justamente para ampliar instrumentos de gestão contratual e flexibilizar hipóteses de outorga e uso de áreas portuárias.

O segundo eixo relaciona-se à modernização dos processos de seleção de parceiros privados e de alocação de áreas, incorporando mecanismos mais ágeis, transparentes e competitivos. A Resolução nº 127/2025 buscou equilibrar a autonomia comercial das autoridades portuárias com a necessidade de manter parâmetros mínimos de isonomia e publicidade, reduzindo entraves burocráticos típicos do modelo tradicional baseado na administração pública direta.

O terceiro eixo envolve avanços na gestão tarifária e na estrutura de remuneração aplicável ao uso das áreas portuárias. A Resolução conferiu maior flexibilidade às autoridades portuárias para estruturar tarifas, sempre sob supervisão da ANTAQ, de modo a compatibilizar a sustentabilidade econômico-financeira dos contratos com a modicidade

dade das cobranças e a competitividade do setor. Assim, a Resolução nº 127/2025 reforça o movimento de modernização regulatória observado em outros segmentos da infraestrutura, em que se busca conferir maior autonomia às autoridades gestoras, atrair investimentos privados e estimular a concorrência.

Entretanto, não se pode ignorar que a Resolução nº 127/2025 também suscita debates jurídicos e institucionais relevantes. Ao mesmo tempo em que a norma cria instrumentos inovadores para o aproveitamento eficiente da infraestrutura portuária, coloca-se o desafio de harmonizar esses instrumentos com a ordem constitucional, o princípio da legalidade e a repartição de competências entre órgãos e entidades da Administração Pública.

O presente estudo se propõe a analisar, de forma sistemática e aprofundada, as inovações introduzidas pela Resolução nº 127/2025, com en-

foque especial nas modalidades de exploração de áreas e instalações localizadas dentro da poligonal dos portos organizados. Cada capítulo será dedicado a uma dessas modalidades, examinando seus fundamentos jurídicos, sua compatibilidade com o marco legal vigente, os reflexos práticos para operadores e investidores e as potenciais controvérsias regulatórias que podem emergir da sua aplicação.

Trata-se, portanto, de um estudo que busca dialogar tanto com a comunidade acadêmica, quanto com profissionais do setor portuário, autoridades públicas e agentes privados. Ao reunir análises críticas sobre a Resolução nº 127/2025, pretende-se oferecer subsídios sólidos para compreender não apenas os avanços do novo marco regulatório, mas também seus desafios de implementação, contribuindo para a consolidação de um ambiente portuário mais eficiente, competitivo e juridicamente seguro.



## 2.1 Introdução

O contrato de uso temporário foi inicialmente incorporado à regulamentação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) por meio da Resolução nº 2.240/2011, ainda sob a vigência da Lei nº 8.630/1993. Seu propósito era viabilizar a utilização pontual de áreas portuárias ociosas, mediante remuneração à Autoridade Portuária, sem comprometer os contratos de longo prazo já estabelecidos.

A primeira normativa definia o uso temporário como a utilização de área ou instalação portuária situada dentro da poligonal do porto organizado, por interessados na movimentação de cargas não consolidadas naquele porto, ou por detentores de contrato voltado à movimentação e armazenagem de cargas destinadas a plataformas *offshore*, desde que não fossem titulares de contrato de arrendamento no mesmo porto, mediante o pagamento das tarifas portuárias aplicáveis.

## 2.2 Os questionamentos do Ministério Público Federal

Após alguns anos de sua vigência, o instituto do uso temporário instituído pela normativa foi desafiado judicialmente pelo Ministério Público Federal<sup>1</sup>, ao alegar que a norma infralegal teria inovado no ordenamento jurídico ao permitir a celebração de contratos por meio de processo seletivo simplificado, configurando burla ao dever constitucional de licitação, sem que houvesse previsão que a autorizasse. Apesar de a sentença ter sido procedente, a ANTAQ logrou êxito na suspensão da determinação de anulação dos contratos em vigor junto ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

O instituto do uso temporário permaneceu vigente e foi incluído na RN nº 07/2016, que revogou a então Resolução nº 2240/2011. A nova normativa aprimorou procedimentos, mas manteve o conceito e a forma de outorga para exploração temporária, não ultrapassando por completo os questionamentos levantados anteriormente, acarretando novas discussões judiciais.

Em que pese as alegações da ANTAQ de que não se tratava de uma exploração de serviço públi-

co, mas sim de uma atividade econômica, visando afastar a aplicação do regime jurídico que regula a prestação de serviço público, a nova Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal<sup>2</sup> teve sentença e Apelação que confirmaram a tese ministerial, decidindo pela nulidade dos arts. 2º, XXVII, e 25 a 35, da RN nº 07/2016, que tratavam do uso temporário.

Fato é que, tanto a Lei nº 8.630/1993, quanto a Lei nº 12.815/2013 originalmente publicada, não previram a possibilidade de haver a exploração de área ou instalação portuária localizada dentro da poligonal, sem que fosse precedida de licitação. Apesar de serem desejáveis do ponto de vista econômico e de interesse público a modernização e a flexibilização dos modelos de exploração portuária, não poderia a norma infralegal instituir uma sistemática sem embasamento legal. Em outras palavras, a norma secundária, de nível regulamentar, depende da existência de uma norma primária que lhe empresta força cogente necessária para regulamentá-la.

<sup>1</sup> Ação Civil Pública n. 0006647-60.2014.4.02.5001, que tramitou na 4ª Vara Federal do Espírito Santo.

<sup>2</sup> Ação Civil Pública n. 0039522-15.2016.4.02.5001, que tramitou na 3ª Vara Federal do Espírito Santo, confirmada em Apelação Cível pela 6ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região e, também, pelo ARE 1348638, pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal.

## 2.3 A solução encontrada: alteração da Lei nº 12.815/2013

O imbróglio foi então solucionado com a alteração da Lei nº 12.815/2013 através da Lei nº 14.047/2020 que inseriu importantes avanços na legislação atual, incluindo a modalidade de uso temporário no art. 5º-D<sup>3</sup>, após a conversão da Medida Provisória nº 949/2020, que visava disciplinar sobre medidas de resposta à pandemia da Covid-19 no âmbito do setor portuário, mas ao final se transformou em uma minirreforma na legislação portuária.

A Lei passou a definir claramente a possibilidade de exploração de área ou instalação portuária localizadas na poligonal do porto organizado, dispensada a realização de licitação, desde que por interessado na movimentação de cargas com mercado não consolidado, pelo período improrrogável de até 48 (quarenta e oito) meses, retirando

da previsão aqueles que detinham contrato de movimentação e armazenagem de cargas destinadas às plataformas *offshore*.

Seguindo as novas disposições, o Decreto nº 10.672/2021 alterou o Decreto nº 8.033/2013 regulamentador da Lei dos Portos, e incluiu o art. 25-A, replicando conceitos já estabelecidos anteriormente pela RN nº 07/2016, como o conceito de “carga com mercado não consolidado”, e acrescentando a previsão de competência da ANTAQ para dispor sobre o processo seletivo simplificado e sobre as regras de contratação de uso temporário.

Com essa evolução legislativa, a ANTAQ editou a Resolução nº 64/2021, atualizando parcialmente as disposições da RN nº 07/2016 a fim de se alinhar ao texto legal.

## 2.4 Previsões da Resolução nº 127/2025

Recentemente, com a publicação da Resolução nº 127/2025, a previsão do contrato de uso temporário replica as disposições legais e a última atualização normativa, prevendo aprimoramento técnico na sua avaliação de outorga, estabelecendo minuta padrão a ser seguida pelas Autoridades Portuárias e prevendo sua formalização no prazo de até 90 (noventa) dias, consolidando o instituto do uso temporário como seguro, transparente e eficiente.

Atualmente, a norma estabelece que o contrato de uso temporário é celebrado entre a Autoridade Portuária e o interessado na movimentação e armazenagem de cargas com mercado não consolidado – ou seja, aquelas que não foram movimentadas regularmente no porto nos últimos cinco anos e que tenham gerado, em média, menos de uma atracação mensal nesse período –, para utilização de áreas ou instalações portuárias situadas dentro da poligonal do porto organizado, pelo prazo máximo de 48 (quarenta e oito) meses.

Assim como para as demais modalidades previstas na Resolução nº 127/2025, cabe à Autoridade Portuária deixar disponível em seu sítio ele-

trônico uma listagem das áreas disponíveis para exploração, de acordo com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado (PDZ-PO), aprimorando a isonomia e transparência em processos que não ocorrem mediante licitação.

A alteração do tipo de carga movimentada depende de autorização prévia da Autoridade Portuária, devendo seguir os procedimentos previstos na resolução, e cabendo à ANTAQ aprovar a transferência de titularidade do contrato de uso temporário.

No que tange aos requisitos para a sua formalização, a Resolução nº 127/2025 prevê detalhes técnicos complementares àqueles já previstos na RN nº 07/2016, estabelecendo que o interessado deve apresentar, no mínimo, os seguintes documentos: (i) certidões de regularidade fiscal e trabalhista; (ii) declaração expondo os motivos que justificam o pleito, discriminando as características do empreendimento; (iii) estimativa dos investimentos necessários para atingir a movimentação prevista; (iv) memorial descritivo da estrutura operacional existente e a proposta, localização, fluxo operacional e sua articulação com os demais modais de

<sup>3</sup>Art. 5º-D. A administração do porto organizado poderá pactuar com o interessado na movimentação de cargas com mercado não consolidado o uso temporário de áreas e instalações portuárias localizadas na poligonal do porto organizado, dispensada a realização de licitação.

§ 1º O contrato de uso temporário terá o prazo improrrogável de até 48 (quarenta e oito) meses.

§ 2º Na hipótese de haver mais de um interessado na utilização de áreas e instalações portuárias e inexistir disponibilidade física para alocar todos os interessados concomitantemente, a administração do porto organizado promoverá processo seletivo simplificado para a escolha do projeto que melhor atenda ao interesse público e do porto, assegurados os princípios da isonomia e da impessoalidade na realização do certame.

transporte; (v) tipo de carga e volume estimado anualmente; e (vi) valor ofertado de remuneração do contrato.

A publicação do requerimento no DOU e sítio eletrônico já eram previstos anteriormente, e possuem o objetivo de permitir que outro interessado se manifeste previamente à celebração do contrato, permitindo que a Autoridade Portuária aloque ambos os interessados ou inicie processo simplificado.

A normativa também enfatiza o poder fiscalizatório da Agência, ao prever que a formalização do contrato deve, obrigatoriamente, passar pelo crivo da ANTAQ, devendo a Administração Portuária encaminhar o pedido de autorização juntamente com a comprovação do cumprimento dos requisitos normativos previstos que, se não cumpridos, poderão ser indeferidos.

Em mesmo sentido, a Resolução nº 127/2025 inclui a obrigação de a Autoridade Portuária encaminhar após 36 (trinta e seis) meses contados do contrato assinado, os estudos relativos à licitação da área, visando claramente fomentar a redução de áreas ociosas no porto e que contratos de uso temporário se tornem regra em áreas que pode-

## 2.5 Balanço final

O instituto do uso temporário, apesar de não inovador à luz da Resolução nº 127/2025, foi concebido há mais de uma década como uma nova modalidade contratual voltada à exploração de áreas portuárias de forma mais ágil e menos burocrática. Com a sua previsão legal e normativa, enfrenta desafios históricos do setor, como a necessidade de investimentos contínuos, a redução da ociosidade

de áreas estratégicas e a promoção de maior flexibilidade e simplicidade nos processos internos do porto organizado, pontos considerados sensíveis e que foram destacados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) durante a auditoria operacional sobre terminais portuários, realizada no âmbito do processo TC 022.534-2019-9.

riam proporcionar investimentos de longo prazo no porto organizado.

Diferenciando-se da modelagem de contratos de longo prazo, a normativa indica ser dispensável a criação de uma Sociedade de Propósito Específico para firmar contratos de uso temporário, bem como prevê que o contratado deve utilizar equipamentos e instalações de fácil desmobilização, com o intuito de garantir as condições iniciais da área e possibilitar a desocupação no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias após o término contratual.

Tanto a desmobilização como todos os investimentos realizados na área são de responsabilidade exclusiva do contratado, sem que haja qualquer indenização. A exceção a esta regra é apenas em casos específicos em que reste comprovado que os ganhos da Autoridade Portuária com a aquisição dos bens do contratado justifiquem alguma compensação.

Por fim, assim como nas demais modalidades, a normativa estabelece as cláusulas essenciais de contratos de uso temporário, embora estabeleça que as assinaturas devem seguir as minutas padrões definidas pela ANTAQ.

de áreas estratégicas e a promoção de maior flexibilidade e simplicidade nos processos internos do porto organizado, pontos considerados sensíveis e que foram destacados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) durante a auditoria operacional sobre terminais portuários, realizada no âmbito do processo TC 022.534-2019-9.



§ 3º Os investimentos vinculados ao contrato de uso temporário ocorrerão exclusivamente a expensas do interessado, sem direito a indenização de qualquer natureza.

§ 4º Após 24 (vinte e quatro) meses de eficácia do uso temporário da área e da instalação portuária, ou, em prazo inferior, por solicitação do contratado, e verificada a viabilidade do uso da área e da instalação, a administração do porto organizado adotará as medidas necessárias ao encaminhamento de proposta de licitação da área e das instalações existentes.

§ 5º Decreto regulamentador disporá sobre os termos, os procedimentos e as condições para o uso temporário de áreas e instalações portuárias localizadas na poligonal do porto organizado.

### 3.1 Introdução

O espelho d'água consiste na superfície de águas navegáveis, seja de rios, lagos, correntes d'água ou do mar territorial. A sua exploração pode se dar de diferentes maneiras, como por exemplo: (i) acesso aquaviário; (ii) bacias de evolução; (iii) berços de atracação; e (iv) áreas de fundo.

Por se tratar de bem público da União (art. 20, VI e VII, da CF), a gestão da utilização do espelho d'água por partes foi historicamente conduzida pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU)<sup>4</sup>. Um destes instrumentos empregados pela SPU para formalizar o trespasse do direito de uso dos espaços físicos sobre o espelho d'água é o contrato de cessão, cuja competência geral para cele-

bração é atribuída à Secretaria federal (art. 18, da Lei nº 9.636/1998).

No setor portuário, contudo, a temática recebe um tratamento diferenciado, com a instituição de regimes jurídicos assimétricos para a cessão do espelho d'água coligada a um contrato de arrendamento portuário, e para a cessão relacionada à execução de uma autorização portuária. Diante desse contexto, o presente ensaio pretende expor objetivamente quais são as atuais assimetrias existentes no regime jurídico da cessão do espelho d'água atrelado a projetos portuários, bem como elencar as principais mudanças propostas pelo Projeto de Lei nº 733/2025 no tratamento normativo do tema.

### 3.2 O regime jurídico de cessão do espelho d'água em contrato de arrendamento portuário

No âmbito dos contratos de arrendamento portuária, a cessão de espelho d'água é regida de forma atrelada ao contrato de arrendamento, diferentemente do que ocorre no caso das autorizações portuárias. O art. 1º, §1º, da Lei nº 12.815/2013, prevê que “A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público”, ao passo que o art. 2º define o arrendamento como sendo a “cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado”.

No âmbito normativo, é a Resolução nº 127/2025 que prevê a exploração das áreas dentro da poligonal do porto organizado. Nesse sentido, a resolução define o contrato de uso de espelho d'água como sendo o “instrumento regulatório relativo à ocupação privativa de áreas molhadas

da poligonal do porto, para movimentação e acostagem, mediante a pactuação de contratos com a administração portuária”.

Nesse sentido, a listagem das áreas destinadas a essa finalidade deve ser previamente publicada no sítio eletrônico da autoridade portuária (art. 41, § 1º), selecionadas a partir de análise de viabilidade locacional e de demanda, observando a inexistência de conflito com instalações existentes e a aprovação pela autoridade marítima (art. 41, §§ 2º e 6º). A estrutura tarifária do porto deve prever modalidade específica para remunerar o uso do espelho d'água, com valores fixados de acordo com regulamentação da ANTAQ, sem prejuízo da aplicação de outras tarifas pertinentes aos serviços prestados (art. 41, §§ 4º e 5º).

O interessado deve apresentar requerimento instruído com documentos de habilitação jurídica,

<sup>4</sup> A SPU regulou a exploração do espelho d'água por meio de duas principais portarias: Portaria nº 404/2012 e Portaria 7.145/2018.

técnica, econômico-financeira e fiscal, além de justificativa do uso pretendido, estudo de demanda, memorial descritivo da operação, estimativa de investimentos e oferta de remuneração, discriminando a área a ser ocupada e os valores correspondentes (art. 42, I a VI e parágrafo único).

Recebido o pedido, a autoridade portuária publica seu extrato no Diário Oficial e em seu site (art. 43, caput); caso haja mais de um interessado e limitação física, é realizado processo seletivo simplificado (art. 43, parágrafo único). Antes da assinatura do contrato, a administração do porto deve submeter todo o processo à ANTAQ, que pode solicitar diligências, indeferir a autorização ou exigir complementações; após a celebração, o contrato é remetido à Agência (art. 44, caput, §§ 1º e 2º).

O contrato tem prazo de 48 meses, prorrogável por igual período, salvo hipóteses especiais como operações de regaseificação (art. 45, caput e § 3º), e pode ser transferido nos termos da regulamentação específica (art. 48). Os investimentos são realizados exclusivamente pelo contratado, sem direito a indenização (art. 46, caput), devendo este retirar ou desmobilizar seus bens ao final do vínculo, salvo aceitação expressa da autoridade portuária (art. 46, §§ 1º e 2º). As obras e intervenções devem respeitar normas da autoridade marítima e contar com aprovação prévia da administração do porto (art. 46, §§ 3º e 4º).

### 3.3 O regime jurídico da cessão do espelho d'água em autorizações de terminais de uso privado

No caso das autorizações de terminais de uso privado, a lógica é diferente. Isso porque a Lei nº 12.815/2013 não prevê a competência da ANTAQ ou ainda da Autoridade Portuária para formalizar a cessão do espelho d'água afetada para autorizações portuárias (naturalmente, por se tratar de área localizada fora da poligonal do Porto Organizado). Para esse caso, deve-se observar o regime geral, de modo que a cessão do uso do espelho d'água fica a cargo da SPU.

Atualmente, a sistemática é regida pela Portaria SPU/ME 5.629/2022, a qual prevê que a *“(...) cessão de uso a particulares de espaços físicos em águas públicas depende da demonstração de interesse público, social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional e da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado”* (art. 5º). Para além disso, há expressa previsão de que a

Entre as cláusulas essenciais, destacam-se: a competência da ANTAQ para harmonizar conflitos; a descrição das atividades e identificação do operador portuário; a indicação do regime jurídico aplicável; a definição de remuneração devida à autoridade portuária mediante tarifas mensais; e a previsão das obrigações de ambas as partes (art. 47, I a X).

A autoridade portuária deve manter as condições de acesso, prestar informações à ANTAQ e fiscalizar a execução contratual (art. 47, VII); já o contratado responde por investimentos, encargos trabalhistas, previdenciários e ambientais, devendo manter seguros adequados, condições de operação seguras, padrões de eficiência e permitir livre acesso de agentes fiscalizadores (art. 47, VIII). Prevê-se, ainda, a possibilidade de rescisão unilateral pela autoridade portuária, observados o contraditório e a ampla defesa (art. 47, V).

Como se vê, dentro da poligonal do porto organizado, há previsão expressa no sentido de que cabe à Autoridade Portuária a celebração do contrato de uso do espelho d'água, por meio dos fluxos regulatórios dados pela ANTAQ. Não se verifica, em outras palavras, a participação ativa da secretaria de Patrimônio da União (SPU). Além disso, o arcabouço regulatório incidente sobre o instrumento prevê a cobrança de contraprestação onerosa em virtude do uso do espelho d'água.

cessão se dará por meio de cobrança de preço público.

Nada obstante tal previsão, há discussão sobre a efetiva possibilidade de cobrança de preço público para cessão de uso, por parte da SPU. Destaca-se a discussão travada no âmbito da Apelação Cível nº 0036080-60.2012.4.01.3400, julgada pela Sétima Turma do TRF-1 em 15/12/2016, no qual se entendeu que os associados da Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP) não deveriam pagar a cobrança pelo uso do espelho d'água instituída pela Portaria nº da 404/2012 da SPU.

A discussão foi revivida no âmbito do Agravo Interno na Reclamação nº 1026943-42.2018.4.01.0000, julgado pela Sétima Turma do TRF-1 em 08/05/2024, no qual se concluiu que a Portaria n. 7.145/2018 da SPU estaria ofendendo a

decisão proferida no âmbito da Apelação Cível nº 0036080-60.2012.4.01.3400, uma vez que a Portaria de 2018 estava instituindo a mesma cobrança pelo uso do espelho d'água prevista pela Portaria de 2012. Portanto, o próprio tema não é pacífico, no âmbito do Judiciário.

De forma geral, pode-se sintetizar o seguinte quadro comparativo a propósito do regime de cessão de uso de espelho d'água em arrendamentos portuários e em terminais de uso privado:

ELEMENTO	USO DE ESPELHO D'ÁGUA EM ARRENDAMENTO	USO DE ESPELHO D'ÁGUA EM AUTORIZAÇÃO PORTUÁRIA
Base legal	Lei nº 12.815/2013 (arts. 2º, 5º, 6º, 56); Decreto nº 8.033/2013; Resolução ANTAQ nº 127/2025 (arts. 41 a 48)	Lei nº 12.815/2013 (arts. 8º e seguintes, para TUPs e instalações privadas) e normas expedidas pela SPU
Localização da área	Dentro da poligonal do Porto Organizado	Fora da Poligonal do Porto Organizado
Contratante/Outorgante	Autoridade portuária, com prévia anuência da ANTAQ	SPU; não há contrato com a autoridade portuária
Remuneração	Preço público (tarifa) pago à autoridade portuária	Preço público pago pelo autorizado à União (taxas e encargos previstos no termo de cessão); não integra a estrutura tarifária do porto organizado
Prazo	Em regra, 48 meses, prorrogáveis por igual período	Definido no ato de autorização, geralmente longo e vinculado à viabilidade do empreendimento privado
Competência regulatória	ANTAQ regula e autoriza previamente a celebração do contrato e arbitra conflitos entre autoridade portuária e contratado	SPU disciplinam e fiscalizam a cessão; não há intermediação da autoridade portuária
Relação jurídica predominante	Pública-contratual, com participação da autoridade portuária como contratante e da ANTAQ como reguladora e fiscalizadora	Atípica de direito público-privado, com outorga direta do Poder Público ao autorizado, sem intermediação da autoridade portuária

Em suma, no âmbito portuário, o contrato de cessão de uso de espelho d'água é firmado diretamente com a Autoridade Portuária quando se trata de espaço físico situado dentro da poligonal do

Porto Organizado (art. 7º da Portaria 7.145/2018<sup>5</sup>). Já para as autorizações portuárias, a SPU é o órgão competente para pactuar a avença com o autoritário (art. 10º, §1º, Portaria 7.145/2018<sup>6</sup>).

<sup>5</sup> Art. 7º Os terrenos e espaços físicos em águas públicas da União contidos nas áreas dos portos organizados devem ser destinados às autoridades portuárias, sendo vedada à Secretaria do Patrimônio da União a destinação, reserva ou declaração de disponibilidade para outros interessados, que não a autoridade portuária.

<sup>6</sup> Art. 10 A destinação de áreas da União constituídas por espaços físicos em águas públicas federais necessárias à instalação portuária localizada fora de porto organizado se dará, exclusivamente, por cessão de uso, nos termos dos arts. 18 a 21 da Lei nº 9.636, de 1998, no que couber. § 1º A destinação prevista no caput será formalizada por meio de contrato de cessão de uso assinado pela autoridade competente da Secretaria do Patrimônio da União e pelo representante legal do cessionário.

### 3.4 As mudanças propostas pelo PL 733/2025

O Projeto de Lei nº 733/2025, atualmente em análise na Câmara dos Deputados, projeta algumas modificações no regime jurídico de cessão do espelho d'água relacionado a projetos portuários. A principal mudança encontra-se na

competência para cessão de espaços físicos de águas públicas vinculadas a arrendamentos e autorizações portuárias. O art. 148 do projeto de lei altera a redação do art. 18, da Lei nº 9.636/1998, para incluir o § 6º-B com a seguinte redação:

Art. 18, § 6º-B – O espaço físico em águas públicas, a que se refere o § 2º, na área da poligonal do porto público será gerido e cedido diretamente pela autoridade portuária; quando integrar poligonal de portos privados, porto de pequeno porte ou estação de transbordo de mercadorias, a cessão se dará diretamente pela Antaq.

O art. 18 do diploma legal estabelece as regras gerais a serem observadas para a cessão, a título gratuito ou oneroso, dos imóveis pertencentes à União, dentre os quais o espaço físico em águas públicas necessários para a implantação de infraestruturas portuárias<sup>7</sup>. A redação atual do dispositivo legal não possui uma disposição que trate expressamente da competência para cessão do espelho d'água vinculada a projetos portuários. Aduz apenas que a autorização para cessão de imóveis públicos é incumbência do Presidente da República, admita a delegação ao Ministério de Estado da Fazenda e a subdelegação a outros órgãos integrantes da Administração Pública federal.<sup>8</sup>

Essa lacuna legislativa permitiu o estabelecimento do quadro atual marcado por uma assimetria entre as regras incidentes sobre as cessões realizadas para a execução de contratos de arrendamento e aquelas formalizadas para a implantação de autorizações portuárias. Como visto, o arcabouço normativo atual atribui às autoridades portuárias a competência para celebrar contratos de cessão coligados a arrendamentos portuários. Já nas cessões relacionadas a autorizações portuárias (instalações fora do porto público, a competência para a pactuação do contrato de cessão é da SPU.

O PL nº 733/2025 procura mitigar essa assimetria ao retirar da SPU a competência para cessão envolvendo espaços físicos de águas públicas atrelados a Terminais de Uso Privado. Essa atribuição seria alocada na esfera de atuação da ANTAQ, a quem caberia formalizar o instrumento de cessão do espelho d'água em conjunto com a assinatura do contrato de adesão.

A medida tem o potencial de gerar externalidades positivas, na medida em que desonerará o interessado de ter que manter a interlocução com duas entidades distintas para obter a autorização portuária, e para garantir a cessão do espelho d'água. Mitiga-se também o risco de haver um descasamento temporal entre a outorga da autorização e a cessão do espaço físico em águas públicas, aprimorando a governança regulatória.

Não é incomum o procedimento de cessão do espelho d'água na SPU tramitar por um período mais extenso do que o processo de obtenção da autorização para a implantação dos terminais de uso privado. Essa desarmonia aumenta o nível de insegurança jurídica do projeto e, em alguns casos, provoca atrasos no cronograma de implantação das infraestruturas offshore. A centralização destes dois procedimentos na ANTAQ tende a remediar essa discrepância, haja vista que a cessão do espaço físico em águas públicas poderá ser formalizada conjuntamente com a outorga da autorização.

Como forma de viabilizar essa apreciação conjunta, o art. 8º, §1º, do Projeto de Lei prevê a obrigatoriedade de o interessado, na obtenção de autorização para exploração de porto privado, instruir o seu requerimento com a certidão de disponibilidade emitida pela SPU para espaço físico em águas públicas. Munida deste documento, a ANTAQ terá condições de avaliar a viabilidade de cessão do espelho d'água durante o processamento da outorga da autorização, possibilitando, assim, a assinatura simultânea dos dois instrumentos contratuais.

<sup>7</sup> Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a: I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde; II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

<sup>8</sup> Art. 18, § 2º O espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de alveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União, insuscetíveis de transferência de direitos reais a terceiros, poderão ser objeto de cessão de uso, nos termos deste artigo, observadas as prescrições legais vigentes.

A alocação da competência de cessão do espelho d'água na esfera de atuação da ANTAQ também tem o potencial de aprimorar a regulação incidente sobre esse instrumento contratual. A ANTAQ, na condição de regulador setorial, tem melhores condições de estabelecer uma regulação normativa mais adequada para a cessão do espelho d'água, ajustando-a para se harmonizar com o arcabouço regulatório que disciplina os arrendamentos e autorizações portuárias. Outro possível efeito positivo encontra-se na possibilidade de a ANTAQ exercer um monitoramento conjunto da execução dos contratos de adesão e de cessão do espelho d'água, algo que pode aprimorar a fiscalização realizada sobre as atividades do autorizatário.

No que concerne ao arrendatário portuário,

o PL nº 733/2025 mantém a incumbência de celebração do contrato de cessão de uso do espelho d'água com a autoridade portuária, resguardando à ANTAQ a competência regulatória para editar diplomas normativos sobre o tema.

O projeto de lei, portanto, consagra o critério geográfico atualmente adotado, na medida em que delimita as competências da ANTAQ e das autoridades portuárias a partir da localização da área pública. Se o imóvel da União estiver localizado dentro da poligonal dos portos organizados, caberá às autoridades portuárias a atribuição de celebrar o contrato de cessão. Por sua vez, se a área estiver fora da poligonal, é a ANTAQ quem deverá formalizar a cessão do direito de uso ao particular, conforme se depreende do quadro resumo que segue abaixo:

DISCIPLINA ATUAL			DISCIPLINA PROPOSTA PELO PL N° 733/2025	
Regime de delegação	Competência para cessão do espelho d'água	Regulação normativa	Competência para cessão do espelho d'água	Regulação normativa
Arrendamentos portuários	Autoridade portuária	ANTAQ	Autoridade portuária	ANTAQ
Autorizações portuárias	SPU	SPU	ANTAQ	ANTAQ

Assim, os possíveis efeitos positivos gerados pelas modificações propostas pelo PL nº 733/2025, em matéria da competência para cessão do espelho d'água, podem ser resumidos da seguinte forma:

- (i) Melhoria da governança regulatória, haja vista que o interessado na obtenção de uma autorização não mais precisará manter a interlocução com entidades distintas para formalizar a outorga da autorização e a cessão do espelho d'água;
- (ii) Redução da probabilidade de ocorrer um descasamento temporal entre o momento da outorga da autorização e a cessão do espaço físico em águas públicas, pois ambos os atos são concentrados na ANTAQ;
- (iii) Aprimoramento da regulação incidente sobre a cessão do espelho d'água, na medida em que a ANTAQ tem melhores condições de editar normativas coerentes com o arcabouço regulatório incidente sobre os arrendamentos e autorizações portuários; e
- (iv) Fiscalização conjunta da execução dos contratos de adesão e de cessão do espelho d'água, garantindo um monitoramento mais focado na finalidade de ambos os instrumentos contratuais.

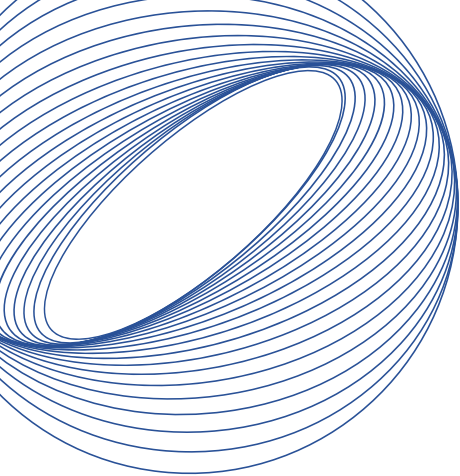
Por fim, no que concerne à controvérsia em torno da possibilidade de ser cobrada uma contrapartida financeira dos autorizatários pela cessão do espaço físico em águas públicas, o PL nº 733/2025 não disciplina o tema em seu arcabouço normativo. Em caso de manutenção da lacuna legislativa, o tema provavelmente será enfrentado na disciplina regulatória da ANTAQ. Como visto, no que concerne ao uso do espelho d'água situado dentro da poligonal dos portos públicos, o regulador setorial já teve a oportunidade de reconhecer a viabilidade jurídica de as autoridades portuárias cobrarem

uma remuneração fixa dos arrendatários a título de contrapartida pela cessão.

A Resolução nº 127/2025 classifica, no seu art. 47<sup>º</sup>, a remuneração devida à administração do porto organizado como uma cláusula essencial dos contratos de cessão do uso do espelho d'água. É possível que o regulador adote uma postura idêntica nas cessões formalizadas com autorizatários, prevendo a obrigatoriedade de pagamento de contrapartida financeira à Agência pela cessão do espaço físico em águas públicas.



<sup>9</sup> Art. 47. São cláusulas essenciais do contrato de uso de espelho d'água as relativas: (...) VI - à remuneração da administração do porto por meio de tarifas pertinentes e respectivas condições de pagamento, com periodicidade mensal.



## 4.1 Introdução

A Lei nº 12.815/2013, que rege a exploração dos portos e instalações portuárias, dispõe que as instalações localizadas dentro da poligonal do porto organizado são bens públicos passíveis de serem explorados diretamente ou mediante contratos de arrendamento precedidos de licitação. A exploração dessas instalações deve, portanto, submeter-se a um regime jurídico de direito público e só pode ser outorgada a terceiros por meio de um procedimento competitivo isonômico com vistas à obtenção da melhor proposta para a exploração da infraestrutura portuária.

Pelas mais variadas razões, dentre as quais ressalta-se a falta de planejamento e o desaparecimento das autoridades portuárias, é comum que contratos de arrendamento cheguem ao seu termo antes da conclusão da licitação para a seleção do novo arrendatário, ou mesmo quando a Administração Pública, por variados motivos, nem sequer deu início a um procedimento licitatório. Situação semelhante ocorre nos casos de extinção prematura de contratos de arrendamento antes do esgotamento do seu prazo de vigência. Nessas situações, não há tempo hábil para a promoção de uma nova licitação antes da interrupção do serviço.

Pela literalidade da Lei nº 12.815/2013, a ausência de contrato de arrendamento formal deve-

ria impedir a continuidade da exploração indireta da instalação, com prejuízos irreparáveis aos agentes que dependem diretamente dos serviços de armazenagem e movimentação de cargas e passageiros e à própria autoridade portuária, que deixa de auferir receita com a sua exploração econômica. Essa solução, entretanto, é incompatível com o interesse público subjacente à disponibilização do serviço portuário e à utilização mais eficiente da infraestrutura portuária. Para se ter uma ideia do prejuízo em potencial decorrente dessa situação, basta lembrar que o setor portuário é responsável 95% do comércio exterior brasileiro<sup>10</sup>, sendo que as instalações localizadas em portos organizados respondem por aproximadamente 35% do volume de cargas.

À toda evidência, seria manifestamente desproporcional e incompatível com o princípio da continuidade dos serviços portuários que, em prol da regra da licitação pública, se admitisse a interrupção de serviços essenciais ao desenvolvimento econômico em prejuízo a direitos de terceiros e aos interesses da coletividade. Em situações dessa natureza, deve-se privilegiar soluções concertadas e transitórias que tutelem, a um só tempo, o interesse público subjacente à exploração econômica do bem público e os princípios administrativos.

## 4.2 A figura dos contratos de transição e sua relevância no cenário atual

É justamente no afã de evitar a descontinuidade da exploração das instalações portuárias sem contrato de arrendamento formal que diversos portos públicos passaram a celebrar instrumentos de natureza precária até que fosse concluída a licitação para o arrendamento da área. Os chamados “contratos de transição” foram a solução encontrada para agregar segurança jurídica à exploração de bens públicos em condições precárias e transitórias.

tação para o arrendamento da área. Os chamados “contratos de transição” foram a solução encontrada para agregar segurança jurídica à exploração de bens públicos em condições precárias e transitórias.

<sup>10</sup> Agência Gov. Portos brasileiros movimentam 95% das importações e exportações de produtos. Reportagem publicada em 20.03.2025. Disponível em: <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202503/portos-brasileiros-movimentam-95-das-importacoes-e-exportacoes-de-produtos#:~:text=O%20Porto%20de%20Santos%20conta,a%20qualquer%20momento%22%2C%20explicitou.>>. Acessado em 29.09.2025.

Segundo dados da ANTAQ, existem atualmente 32 contratos de transição em vigor, sendo 6 no porto de Recife, 5 em Santos, 3 em Paranaguá e os demais pulverizados nos demais portos brasileiros. Na prática, o que se verifica é que boa parte desses contratos vêm sendo prorrogados sucessivamente, alguns há quase dez anos, em razão de problemas relacionados à modelagem e publicação dos respectivos processos licitatórios. O número de contratos de transição afigura-se ainda mais relevante quando se considera o porte das instalações, bem como que, atualmente, existem cerca de 152 contratos de arrendamento vigentes.<sup>11</sup>

Do ponto de vista da lei formal, o fundamento para a celebração desses contratos pode ser encontrado no princípio da continuidade do serviço público, previsto no art. 6, § 1º, da Lei nº 8.987/1995

### 4.3 As previsões da Resolução nº 127/2025 da ANTAQ

De acordo com a Resolução nº 127/2025, contratos de transição são acordos celebrados pela administração portuária para regulamentar a exploração temporária de áreas e instalações portuárias até a conclusão da licitação para a contratação do novo arrendatário ou até que o poder público defina a destinação da área ou instalação em definitivo. Trata-se, pois, de instrumento provisório, cuja finalidade precípua é regulamentar situação transitória de modo a assegurar a continuidade da exploração do bem público e prestação do serviço portuário.

Quanto aos requisitos para sua formalização, a Resolução nº 127/2025 estabelece que os contratos de transição devem ser precedidos de autorização da ANTAQ. O pedido de autorização pode ser formulado pela administração portuária ou pelo interessado e deve ser instruído com os seguintes documentos: (i) declaração de adimplência da empresa com as obrigações financeiras perante a administração do porto; (ii) justificativa de que a empresa possui as melhores condições técnicas para executar o serviço; (iii) justificativa de que o serviço é de relevante interesse público; (iv) minuta

e aplicável aos contratos de arrendamento em razão do art. 66 da Lei nº 12.815/2013. Também o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no que prevê a possibilidade de celebração de acordos para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, legitima a celebração de acordos dessa natureza.

Já em nível regulatório, o contrato de transição foi regulamentado pela RN nº 07/2016, que trouxe disposições relevantes à sua celebração e funcionamento.<sup>12</sup> Mais recentemente, essa Resolução foi revogada pela Resolução nº 127/2025, que regulamenta a exploração de áreas e instalações dentro da poligonal do porto organizado e reflete algumas disposições da RN nº 07/2016, com aprimoramentos adicionais.

de contrato de transição; e (v) planta de localização da área.

A exigência de declaração de adimplência e a necessidade de justificativas para a escolha do arrendatário e para a celebração do contrato já constavam da antiga RN nº 07/2016. Trata-se de requisitos inerentes ao dever de motivação dos atos administrativos com vistas a assegurar a observância dos princípios da impessoalidade e da eficiência no exercício da função administrativa, eis que não se poderia admitir que a exploração precária dessas instalações fosse delegada por critérios arbitrários e antieconômicos.

Para as situações em que não houver risco de descontinuidade do serviço, a Resolução nº 127/2025 prevê que a autoridade portuária deve realizar processo seletivo simplificado para a escolha do responsável pela exploração da instalação portuária. O processo deve ser promovido sob a supervisão da ANTAQ com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa e em condições isonômicas para os interessados, em conformidade com os princípios da competitividade, vantajosidade,

<sup>11</sup> Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. Painel de Portos Públicos. Disponível em: < <https://aquarela.antaq.gov.br/single/?appid=7367309e-6dd4-4b72-bd0c-3998768f72bf&sheet=517b258c-f119-4b2d-80a8-7b536ddbeed2&opt=currsel%2Cctxmenu>>. Acessado em 28.09.2025.

<sup>12</sup> A rigor, os contratos de transição já encontravam previsão genérica no § 1º do art. 35 da Resolução nº 2240/2011, da ANTAQ, com o seguinte teor: “Art. 35. Extinto o arrendamento, retornam à Administração do Porto os direitos, privilégios e bens patrimoniais transferidos à arrendatária, assim como aqueles adquiridos durante a vigência do contrato, assumindo a Administração do Porto, até a celebração de novo contrato de arrendamento, a ocupação da respectiva área e instalações.

§ 1º. No período compreendido entre a rescisão ou anulação do contrato de arrendamento e a celebração de novo contrato, poderá a Administração do Porto adotar a solução que melhor atender ao interesse público do Porto Organizado, operando diretamente a instalação portuária ou celebrando contrato visando a continuidade da prestação dos serviços, hipótese em que submeterá o referido instrumento à aprovação da ANTAQ.”

publicidade, dentre outros preceitos que regem a outorga da exploração de bens públicos. Na prática, a autoridade portuária deverá observar os mesmos princípios da licitação pública regulamentadas na Lei nº 14.133/2021, com maior flexibilidade procedimental em razão da necessidade de se evitar a descontinuidade da prestação do serviço.

O processo seletivo é tratado no capítulo VII da Resolução nº 127/2025, que disciplina as etapas procedimentais a ser observado pela autoridade portuárias, incluindo prazos para publicação e fase recursal. A rigor, compete à autoridade portuária definir os requisitos de habilitação e o critério de julgamento das propostas, que devem ser aqueles necessários para assegurar a seleção do parceiro privado com capacidade para explorar satisfatoriamente a instalação portuária. O instrumento convocatório também poderá prever restrições, limites ou condições à participação de empresas ou grupo de potenciais interessados visando propiciar competição efetiva ou a impedir situações que configurem concentração de mercado.

Como regra, embora seja elaborada de comum acordo entre a autoridade portuária e o potencial arrendatário, a minuta do contrato de transição deve seguir os parâmetros de minuta padrão estabelecida pela própria ANTAQ, consoante previsão expressa no art. 61, § 3º, da Resolução. Inexiste, portanto, margem de autonomia irrestrita para as partes contratantes negociarem as condições de exploração da infraestrutura portuária, devendo observar as disposições estabelecidas pela ANTAQ, em especial os requisitos da Resolução nº 127/2025.

Ainda de acordo com a Resolução nº 127/2025, o contrato de transição deve conter as cláusulas obrigatórias relacionadas no art. 39, dentre elas (i) prazo de vigência de 1 ano ou até a assunção pelo novo titular, o que ocorrer primeiro; (ii) não cabimento de indenização pelos custos com manutenção, salvo quanto a investimentos emergenciais em saúde, segurança ou ambientais decorrentes de exigências regulatórias, contanto que previamente aprovados pela ANTAQ; e (iii) previsão de rescisão em caso de não atingimento da movimentação mínima.

O art. 39 também exige que o contrato de transição contemple as mesmas obrigações previstas nos incisos VII e VIII do art. 25 da Resolução nº 127/2025 para os contratos de uso temporário. Por força dessas disposições, além das suas obrigações regulatórias e de gestão contratual, a autoridade portuária também deve assegurar condições de

acessibilidade à instalação. Já o contratado deve observar as exigências de contratação de seguro de responsabilidade civil compatível com suas responsabilidades, além de obrigações usuais em contratos de exploração de bens públicos, como a observância das condições de segurança operacional e de proteção ambiental e a manutenção das condições de habilitação durante toda a vigência do contrato.

De pronto, chama atenção que a Resolução nº 127/2025 não tratou da prorrogação do contrato de transição, limitando-se a dispor que, após expirado o prazo original, a autoridade portuária deverá solicitar nova autorização à ANTAQ, que, por sua vez, poderá fixar prazo contratual inferior ao previsto inicialmente. Ou seja, o dispositivo não é claro sobre se a nova autorização a ser outorgada pela ANTAQ diz respeito a prorrogação/renovação do contrato anterior ou à celebração de um novo contrato. A questão assume especial relevância em face da eventual necessidade de processo seletivo com vistas à celebração de um novo contrato, nos casos em que tal procedimento não representar um risco à continuidade da prestação do serviço.

Antes da edição da Resolução nº 127/2025, a Diretoria da ANTAQ já havia deliberado pela necessidade de celebração de um novo contrato de transição precedido de processo seletivo para os casos em que a renovação do contrato de transição foi feita mais de quatro vezes (ou seja, com prazo superior a dois anos) e o processo licitatório da área não estiver em curso e com previsão de realização de leilão até o fim do ano. Já para áreas sem processo licitatório em curso, a Diretoria deliberou que a seleção pública deve ocorrer somente por ocasião da abertura de nova licitação. O entendimento, entretanto, veio a ser revogado com a Resolução nº 127/2025, sob a justificativa de que o novo normativo teria regulado inteiramente a matéria.

Sem embargo, o que se verifica é que, à exceção da necessidade de prévia aprovação pela ANTAQ com estipulação de prazo distinto, a Resolução nº 127/2025 não tratou especificamente dos requisitos para a prorrogação do contrato de transição após o fim do prazo de vigência, nem sobre a necessidade de realização de processo seletivo simplificado para a celebração de um novo contrato de transição. A rigor, o que se tem verificado é a prorrogação do prazo de vigência original dos contratos de transição, replicando-se as obrigações originariamente estabelecidas, ao invés de renovação dos seus termos mediante celebração de um novo ajuste.

Diante da omissão regulatória, a interpretação mais consentânea com os preceitos que regem a Administração Pública é aquela que privilegie, a um só tempo, o princípio da isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa e o princípio da continuidade do serviço público. Assim, em nossa avaliação, sempre que não houver licitação em curso para a celebração de novo contrato de arrendamento ao final do prazo de vigência do contrato de transição, a autoridade portuária deverá necessariamente realizar processo competitivo para a outorga da exploração da instalação portuária mediante novo contrato de transição.

De toda forma, tanto a questão dos requisitos para a renovação quanto a falta de previsão legal encontram-se em vias de ser endereçadas com a aprovação do novo marco legal do setor portuário. Na versão atual em tramitação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 733/2025 prevê que a autoridade portuária poderá firmar contrato de transição para exploração de área portuária até que sejam concluídos os respectivos procedimentos licitatórios, nas situações em que o interesse público requeira a manutenção da prestação de serviço.

#### 4.4 Balanço final

Ao fim e ao cabo, o que não se pode perder de vista é que as instalações portuárias dentro da poligonal do porto organizado são bens públicos e que a sua exploração indireta, como regra, deve ocorrer em regime de direito público, por meio de contratos de arrendamento precedidos de licitação. A despeito da sua importância para assegurar a continuidade do serviço público, os contratos de transição são instrumento provisório e vocacionado a solucionar problemas de curto prazo. Sem um contrato de arrendamento, prevendo obrigações de investimento e assegurando

Em comparação com a Resolução nº 127/2025, o PL nº 733/2025 estabelece prazo mais abrangente para a manutenção dos contratos de transição (48 meses). Para o caso de não conclusão da licitação, o PL nº 733/2025 admite prorrogações indefinidas do contrato de transição com o mesmo arrendatário e não exige a processo competitivo para a sua celebração. Ou seja, a prevalecer a versão atual, ao menos partindo-se de uma interpretação estritamente legalista, haveria a possibilidade de sucessivas prorrogações com a mesma pessoa.

Naturalmente, ainda que venha a prevalecer, essa disposição deverá ser interpretada em consonância com a Constituição Federal. Além disso, a ausência de previsão legal não impede que a ANTAQ exija a realização desse procedimento no exercício da sua competência regulatória, mesmo porque a necessidade de procedimento isonômico para a outorga da exploração de bem público com exclusividade é decorrência lógica dos princípios da Administração Pública. Até lá, entretanto, permanece a dúvida quanto os limites para a renovação dos contratos de transição.

o prazo e as garantias necessárias para a amortização desses investimentos, não há incentivos para que responsável pela instalação realize os investimentos necessários para a expansão do serviço.

Disso resulta que a exploração de instalações portuárias por meio de contratos de transição deve ser compreendida como medida excepcional e, em todos os casos, deve ser implementada por meio de procedimentos que assegurem a observância dos princípios que regem a Administração Pública e a continuidade da prestação do serviço público.



## 5.1 Situação normativa

Embora a exploração econômica de áreas em portos organizados seja majoritariamente conduzida por meio de arrendamentos de terminais (que constituem o núcleo da economia dos portos públicos), a prática – acompanhada pela regulação – prevê um universo maior e complementar de instrumentos contratuais. Entre eles, estão previstos os contratos de passagem, ao qual dedicamos este ensaio.

Este modelo de exploração surgiu inicialmente como uma demanda da indústria de grãos líquidos (em especial petroleiras), como forma de viabilizar com relativa segurança jurídica a passagem de seus dutos sobre áreas arrendadas por terceiros em portos públicos. Com isso, os donos de cargas destinadas ou provenientes de transporte aquaviário podem escoar ou receber a produção sem a necessidade de serem titulares de arrendamento em portos organizados, mediante realização de investimentos na estrutura necessária e remuneração à administração portuária e/ou ao arrendatário. Portanto, em sua concepção o contrato de passagem visou – e segue assim – um instrumento de otimização do uso dos recursos portuários.

Embora não esteja na Lei de Portos (Lei no 12.815/2013), que cuida de disciplinar os arranjos

## 5.2 Conceito

A passagem é definida como “acesso em área do porto organizado, sob gestão da administração do porto ou de terceiros, pactuado mediante instrumento contratual oneroso junto ao interessado em desenvolver, preferencialmente, atividade de movimentação e armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário” (art. 2º, XII da Resolução no 127/2025).

É um conceito de considerável densidade normativa, sendo importante esmiuçá-lo. De início, ele reforça a evidente restrição da Resolução ao

contratuais centrais para a exploração (concessão, arrendamento, autorização e uso temporário), o contrato de passagem é instituto bem harmonizado com diretrizes nela presentes, em especial a garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias (art. 30, V). Coube à ANTAQ promover seu regramento via legislação infralegal, fazendo uso de seu poder normativo, dentro do esquadro previsto em sua legislação de regência principal, a Lei no 10.233/2001. Pela lei, deve ela regular a exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso (art. 27, IV).

Assim andou a agência, tratando dos contratos de passagem por intermédio das normas que vão amíude nas diferentes maneiras de exploração de áreas portuárias. Fê-lo inicialmente via Resolução no 2.240/2011, posteriormente substituída pela RN nº 07/2016. Em abril de 2025, a ANTAQ atualizou tais regras, ao publicar a Resolução no 127/2025, que “*regulamenta a exploração de áreas e instalações portuárias delimitadas pela poligonal do porto organizado*”. Afora os contratos em si (que contam com relativa liberdade de conformação, como veremos), é desta Resolução que se extraem as normas a guiar o instituto da passagem nos portos públicos brasileiros.

universo dos portos organizados (afinal, está contido em uma norma que trata deste tipo de porto), não estando eventuais contratos em terminais de uso privado em seu âmbito de incidência. Nada impede, todavia, que se celebrem contratos de passagem em terminais de uso privado, inclusive com maior liberdade contratual em relação a arranjos similares em áreas públicas, estas reguladas pelo plexo normativo mais denso (como a própria Resolução no 127/2025), e sem previsão de aprovação pela ANTAQ (como no caso das passagens em portos organizados).

Quanto à gestão da passagem, pode ser ela realizada pela própria administração portuária ou por um terceiro (seja a parte beneficiada por ela, seja o arrendatário, a depender do arranjo construído). Há neste ponto relativa liberdade para construção da solução contratual que melhor atenda ao interesse das partes envolvidas. Pode a administração portuária, por exemplo, optar por fazer diretamente a gestão dos ativos que compõem a passagem, como forma de ter maior controle sobre suas atividades e buscar sua harmonização com a rotina portuária; ou aceitar que a gestão seja privada, mantendo a autoridade o poder de fiscalização e eventual remuneração.

O conceito ainda tem como elemento típico a existência de um instrumento contratual, que deve obrigatoriamente ter caráter oneroso. Não há, portanto, nas passagens estabelecidas em por-

### 5.3 Elementos contratuais

Como previsto no conceito de passagem, ela precisa ser levada a termo, por exigência regulatória da ANTAQ. Compromissos orais podem ser considerados ilegais, expondo os compromissários à fragilidade do quanto celebrado, inclusive com possibilidade de invalidação judicial sem obrigação de indenização e aplicação de sanções administrativas pela ANTAQ.

Em relação às partes, há obrigação de a autoridade portuária celebrar o contrato juntamente com o interessado (art. 29). Não é possível, portanto, um contrato celebrado unicamente entre o arrendatário de determinado terminal afetado e o interessado em usufruir da passagem. Esta circunstância é relevante para a determinação do regime aplicável a esta modalidade contratual, que é um contrato administrativo para todos os fins, celebrado com órgão público, prevendo clausulado exorbitante, com execução regulada e possibilidade de aplicação de sanções pela autoridade portuária e pela ANTAQ.

Nas situações em que a passagem se refira a área já ocupada por terceiro, deverá haver a anuência do titular do direito de uso (arrendatário, por exemplo, ou ocupante com outro título), que terá a oportunidade de avaliar o projeto básico. Havendo conflitos quanto ao traçado da passagem ou quan-

tos públicos, espaço para combinados orais, sem lastro documental, ou obrigações a título gratuito.

Por fim, estabelece a Resolução no 127/2025 que a passagem tenha como escopo atividade portuária típica – ou seja, movimentação e armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário – embora preferencialmente. A própria norma prevê (art. 27, § 1º) a possibilidade de que o instrumento seja utilizado para outros fins não vinculados à operação portuária propriamente dita (podemos imaginar, por exemplo, contrato para passagem de cabos elétricos, ou para abastecimento de gás para áreas dentro do porto). Contudo, este uso da passagem é excepcional, devendo sempre ser dada preferência à sua aplicação na atividade de transporte e armazenagem, núcleos da lide portuária.

to a sua própria implementação, a ANTAQ poderá ser acionada pelas partes envolvidas para atuar como mediadora (art. 29, parágrafo único)<sup>13</sup>.

O prazo previsto para a passagem é de até trinta e cinco anos, prorrogável por sucessivos períodos, similares àqueles previstos para arrendamentos (art. 32). É um prazo longo, e o uso do prazo máximo só se justifica quando houver volume substancial de investimentos a serem realizados pelo beneficiário, devendo ser evitada a disponibilização de um ativo público para particular por período excessivo sem a devida justificativa econômica.

O contrato deve ainda definir a remuneração, afinal não é possível a celebração de passagem não onerosa. O preço deve ser calculado pela administração portuária e vai considerar especialmente três critérios: (i) impacto direto ou indireto causado nas áreas afetadas; (ii) o valor de mercado; e (iii) eventual aproveitamento alternativo para a mesma área (art. 33). Fica evidente a partir de tais critérios que a autoridade portuária deverá conduzir estudo econômico adequando que lhe permita substanciar a negociação com o interessado e a posterior validação pela ANTAQ. Esta exigência ganha especial relevância quando se considera que se trata de contratos que podem comprometer a autoridade por até trinta e cinco anos.

<sup>13</sup> Para este trabalho de harmonização de interesses, a ANTAQ possui publicada a Resolução no 98/2023, chamada 'Norma de Resolução de Conflitos', com capítulo específico sobre a mediação em serviços portuários e de navegação. Como regra, conflitos que surjam ligados ao contrato de passagem seriam conduzidos em conformidade com esta norma.

Ainda que hoje o Direito Administrativo moderno já aceite com maior naturalidade renegociações compreensivas de cláusula econômico-financeiras de contratos administrativos para calibração, o valor inicial é uma âncora relevante para a toda a execução.

O preço será como regra destinado à própria administração portuária, embora esteja prevista a possibilidade de a remuneração ser devida ao terceiro que venha ocupando a área afetada, considerando os valores definidos no contrato (art. 33 e seus parágrafos). Aqui reside um ponto de possível controvérsia, pois não há disciplina quanto à

## 5.4 Regulação

A disciplina dada pela ANTAQ aos acordos de passagem em portos públicos cuida de temas caros à regulação do transporte aquaviário, buscando garantir conexão adequada deste tipo contratual às diretrizes da política pública setorial.

Como premissa geral, percebe-se com bastante força a busca por racionalidade no uso do ativo portuário. A passagem deverá observar o trajeto mais racional e disponível, e somente nos limites necessários para a execução das atividades do beneficiário, com o menos ônus possível para a autoridade portuária (art. 28 e parágrafos).

Sendo uma forma de exploração secundária (não majoritária, como os arrendamentos), há cuidado para que sua execução não inviabilize o uso de áreas contíguas afetadas a outras finalidades. Ademais, a documentação instrutória deve ser capaz de demonstrar a possibilidade de compartilhamento dos berços de atracação com os titulares dos arrendamentos, inclusive considerando expansões já aprovadas. O contrato precisa conferir prioridade de atracação para embarcações destinadas ao atendimento da arrendatária quando o beneficiário da passagem utilizar unidades de atracação em comum (art. 34, IV).

Questão interessante refere-se aos investimentos necessários para a implementação da passagem. Como regra, correm às expensas do interessado, sem direito a qualquer indenização (art. 28, § 2º). Avaliamos com bastante ressalva esta disposição. Parece-nos que a ausência de direito a indenização refere-se à assunção dos riscos de forma ampla pelo interessado, como riscos ordinários

participação deste terceiro na negociação dos valores que lhe poderão ser devidos para passagem em área sob seu domínio. Há somente previsão de que o valor deverá ser calculado pela administração portuária. Como já apontado, há previsão de interveniência do ocupante da área para a celebração do contrato, além de previsão de harmonização de interesses pela ANTAQ, o que nos leva a crer que a participação deste particular nas tratativas de preço é medida aceitável pela norma (algo, vale dizer, recomendável para preservação dos interesses econômicos do arrendatário ou outro tipo de incumbente).

rios do negócio, e mesmo aqueles extraordinários, como força maior, eventos extremos, aumento de carga tributária, entre outros que, em determinados contratos administrativos (como as concessões), são comumente distribuídos entre os contratantes. Contudo, parece-nos evidente o direito à indenização ao beneficiário em situações de descumprimento contratual pela autoridade portuária ou terceiro ocupante da área, ou na possibilidade de rescisão unilateral por parte da administração do porto (como autorizado pelo art. Art. 34, III).

Vale observar que a autoridade portuária poderá obrigar o beneficiário do contrato de passagem a realizar investimentos em construção ou manutenção de infraestrutura comum dentro da área do porto organizado que seja por ele utilizada. Não é razoável afastar eventual direito a indenização ao contratante de passagem por tais investimentos de aproveitamento comum à comunidade portuária na hipótese de extinção contratual, por exemplo. Portanto, a melhor interpretação é de que estes não são riscos que estejam alocados ao interessado investidor, fugindo à regra geral instituída pela Resolução no 127/2025. É relevante avaliar com olhar crítico esta limitação regulamentar ao direito de indenização do autorizatário, pela possibilidade de chocar-se com a legislação administrativa e civil como um todo.

Ainda em relação aos investimentos, o arranjo contratual poderá estabelecer que sejam conduzidos (ainda que em parte) pelo arrendatário, quando estiver vinculado a um contrato de arrendamento. Nesta situação, o estabelecimento de estrutura de passagem faz parte do caderno de

obrigações do arrendatário, situação em que ele poderá pleitear reequilíbrio econômico-financeiro de seu arrendamento em função de investimentos realizados não previstos originalmente (art. 28, § 2º).

Afora a preocupação com tais aspectos regulatórios, a norma emitida pela ANTAQ para regulação da exploração portuária em portos organizados prevê controle ostensivo pela agência dos contratos de passagem celebrados pelas autoridades portuárias, não só em relação às instalações,

## 5.5 Tratamento no PL nº 733/2025

Tramita perante a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 733/2025, resultado de trabalho elaborado por comissão de juristas designada para propor atualização à legislação portuária brasileira. Há uma comissão especial constituída para avaliar o projeto, presidida por Murilo Galdino (Republicanos), tendo Arthur Maia (União) como relator.

Em seu texto original, está prevista a inclusão do contrato de passagem no texto da lei ordinária eventualmente aprovada pelo Congresso. Interessante notar que a Resolução nº 127/2025, no que concerne ao tipo contratual aqui comentado, reproduz em boa parte o texto do projeto de lei (que lhe é anterior). Parece ter havido um cuidado da agência em tentar harmonizar, na medida do possível, a norma infralegal e o texto de lei ordinária que pode ser aprovada.

Há, contudo, uma diferença relevante: o PL não prevê necessidade de anuência da ANTAQ para celebração do contrato. O que existe é previsão de recurso à ANTAQ no caso de indeferimento do pedido pela autoridade portuária (art. 68, parágrafo único). Esta diferença relevante vai na esteira da premissa do projeto de maior descentralização da elaboração e execução da política portuária para as autoridades locais. Pelo texto, há uma série de obrigações regulatórias atualmente atribuídas à ANTAQ que passarão às mãos das autoridades portuárias.

De novidade, vale destacar a previsão no PL de direito aos autorizatários de passagem (quando existentes no porto organizado) de comporem o Conselho de Autoridade Portuária (CAP) dos portos públicos onde estiverem instalados. Tais auto-

mas também aos produtos movimentados (art. 27, § 2º e art. 34, VII, 'f').

A ANTAQ deverá autorizar previamente a celebração do contrato de passagem (art. 31), que tem a prerrogativa inclusive de indeferir o requerimento se verificar indícios de irregularidade ou se ficar comprovado que a passagem prejudicará as operações portuárias já estabelecidas, o que se alinha à preocupação acima indicada quanto ao caráter secundário das operações de passagem no universo do porto.

rizatários comporiam o Bloco II, de representantes de operações portuárias privadas, mediante indicação de um representante (art. 21, II, 'c'). Os CAPs são órgãos de caráter consultivo (não deliberativo) instituídos em cada porto público, e passarão a ter competência mais ampla em caso de aprovação do PL nos termos inicialmente propostos. Portanto, a previsão do direito de autorizatários de passagem comporem este órgão é o reconhecimento da relevância deste tipo de contrato para as atividades portuárias, muito embora permaneça seu caráter secundário em relação às atividades das áreas arrendadas.

Outro ponto refere-se à previsão de que os detentores de contratos de passagem tenham assegurados os mesmos incentivos para investimentos em suas retroáreas conectadas à respectiva infraestrutura de passagem, na forma da regulamentação do ministério competente (art. 65, § 3º). Trata-se de proposição relevante para incentivar investimentos desta natureza na forma de debêntures incentivadas ou debêntures de infraestrutura, instrumentos que devem ser aprovados pelos ministérios competentes (como o Ministério dos Portos e Aeroportos, competente para aprovar investimentos para atividade de natureza portuária).

A presença da passagem no projeto de lei como um contrato típico e com previsão legislativa indica a consolidação desta figura contratual como instrumento de exploração dos ativos portuários. A ver qual será o posicionamento do Congresso Nacional em relação a este instituto, em especial a polêmica em torno do papel da ANTAQ na sua celebração.

## USO PÚBLICO EVENTUAL E CONTINUADO NOS PORTOS ORGANIZADOS

### 6.1 Introdução

O regime de uso público, nas modalidades eventual e continuado, instituído pela Resolução nº 127/2025, representa uma inovação significativa no arcabouço regulatório portuário brasileiro. Embora o instrumento na modalidade eventual já fosse adotado na prática do setor, sua inclusão formal, juntamente com a inovação do uso público continuado no ambiente regulatório, representa um avanço crucial na regulamentação dos portos organizados no Brasil.

Inicialmente, a proposta de minuta que resultou na atual Resolução nº 127/2025 abordava genericamente o regime de uso público nos portos organizados, sem distinguir as suas possíveis modalidades de exploração.

A ideia central era ampliar o escopo do regime tradicional, permitindo a celebração de contratos de curto prazo e oferecendo maior flexibilidade para atender às dinâmicas e exigências do mercado portuário, além de promover uma gestão mais eficiente das áreas.

Dessa forma, a proposta de Resolução surgiu com o objetivo de proporcionar clareza aos potenciais usuários sobre as condições para a utilização de áreas comuns, mediante pagamento de tarifa portuária específica, sem representar, a princípio, uma inovação regulatória radical, já que a prática de utilização temporária das áreas já era adotada de maneira informal.

As melhorias necessárias foram identificadas a partir de casos concretos regulados pela ANTAQ,

### 6.2 Definição do regime de uso público

Nos termos da Resolução, tem-se que a exploração de áreas e instalações portuárias sob o regime de uso público deve ser previamente divulgada no sítio eletrônico da administração do porto, conforme o art. 49, a fim de garantir a transparência sobre as áreas disponíveis e os preços praticados.

que, por sua vez, foram baseados em solicitações de administrações portuárias. A prática foi validada por benchmarks internacionais, conforme o Relatório de AIR 2 (SEI 1629102 do Processo 50300.009303/2022-03), que indicou especificamente a necessidade de ajustes no regime de uso público dos portos organizados, visando aumentar a competitividade dos portos públicos frente aos terminais privados e portos concedidos, que possuem maior flexibilidade regulatória.

O regime de uso público, assim, passa a funcionar como um serviço adicional que confere maior agilidade comercial aos portos organizados.

Com o avanço das discussões, análises técnicas e contribuições em audiência pública, as modalidades de “uso eventual” e “uso privativo” foram criadas para o regime de uso público. Inclusive, a terminologia de “uso privativo” foi posteriormente substituída por “uso continuado”, a fim de refletir com mais precisão a intenção regulatória: uma forma de exploração que se opõe ao regime de uso público eventual, caracterizando a ideia de uso contínuo e não exclusivo das áreas portuárias.

Assim, a Resolução nº 127/2025 consolidou a formalização dessas duas modalidades, tornando-as parte integrante do arcabouço normativo e oferecendo mais transparência e flexibilidade na gestão das áreas portuárias, buscando alinhar o setor portuário brasileiro às melhores práticas internacionais.

A tabela pública de tarifas, previamente aprovada pela ANTAQ, detalha as condições de remuneração para os usuários.

É importante ressaltar que o regime de uso público não confere exclusividade de uso das áreas

portuárias, o que permite que o porto organize sua operação de forma a atender múltiplos usuários, de acordo com a demanda do mercado, conforme o art. 49, §1º. Essa característica amplia a flexibilidade operacional e proporciona maior agilidade na gestão das áreas, alinhando o setor portuário às necessidades dinâmicas do comércio e da logística.

### 6.3 Modalidades de uso público: eventual e continuada

A Resolução nº 127/2025 define claramente as duas modalidades de regime de uso público, que, apesar de compartilharem características semelhantes, apresentam diferenças importantes em sua aplicação.

O uso público eventual, conforme o art. 2º, VIII, permite a exploração de áreas e instalações portuárias sem exclusividade de uso, com remuneração por meio de tarifas portuárias.

Essa modalidade é aplicada em áreas não ocupadas por contratos formais, sendo flexível e voltada para operações temporárias e de curta duração, que atendem a demandas específicas do mercado.

A principal característica do uso público eventual é sua natureza transitória, com a utilização das áreas de maneira pontual e sem vínculos contratuais de longo prazo.

Por outro lado, o uso público continuado, como descrito no art. 2º, IX, também envolve a exploração não exclusiva das áreas portuárias, mas com um contrato de prazo definido de até 180 dias, passível de prorrogação pela administração do porto.

Embora não assegure exclusividade, o uso continuado garante maior estabilidade e previsibili-

Além disso, conforme indicado anteriormente, o regime de uso público é, em parte, uma inovação regulatória, que aprimora o modelo tradicional de exploração sem exclusividade, incorporando práticas de contratos de curto prazo e operações spot.

dade, permitindo que os usuários planejem operações por períodos mais longos, sem comprometer a flexibilidade do porto.

Assim como no uso eventual, a remuneração também é realizada por tarifas portuárias, e as áreas utilizadas são aquelas não ocupadas por contratos formais.

A principal diferença em relação ao uso eventual está no prazo maior de contrato, que oferece uma maior continuidade nas operações, embora ainda sem garantir exclusividade.

Além disso, o uso continuado pode implicar em uma relação contratual mais estruturada e prolongada, com a possibilidade de prorrogação dependendo das necessidades do porto e da disponibilidade das áreas.

Ambas as modalidades, portanto, compartilham as mesmas bases: não exclusividade, remuneração por tarifas portuárias e destinação de áreas não vinculadas a contratos formais. A diferença essencial repousa no tempo de utilização e no grau de estabilidade operacional.

### 6.4 Requisitos e Critérios de Exploração

A administração portuária deve disciplinar em regulamento de exploração as regras para a requisição das áreas passíveis de utilização nos regimes eventual e continuado, em observância aos princípios da isonomia e impessoalidade, nos termos do art. 49, §2º, da Resolução.

Além disso, à luz do art. 51, §2º, a Resolução estabelece que os investimentos necessários para a

execução das atividades ficam a cargo do interessado, sem direito à indenização.

Este aspecto assegura que o porto não precise arcar com custos adicionais, além de garantir a responsabilidade do interessado por eventuais danos operacionais ou ambientais causados a terceiros durante a execução das atividades, conforme o art. 51, §3º.

## 6.5 Atividades Permitidas e Flexibilidade Operacional

Nos termos do art. 50, o regime de uso público pode ser utilizado para diversas atividades, como apoio operacional à movimentação e à armazenagem de cargas e passageiros, instalação de canteiro de obras, utilização de espelho d'água, e uso de infraestrutura e superestrutura portuárias.

A flexibilidade para aplicar essas modalidades a diferentes operações é uma das vantagens que o regime de uso público oferece, atendendo às necessidades variadas dos usuários e permitindo que os portos se adaptem às mudanças no mercado.

## 6.6 A Devolução das Áreas e a prevalência da segurança jurídica

A administração portuária possui a possibilidade de delimitar e isolar as áreas ocupadas pelos contratados, conforme necessidade operacional ou questões de segurança patrimonial e operacional, considerando o disposto no art. 51, §4º. Essa medida busca assegurar a integridade do funcionamento portuário e garantir a conformidade com as determinações das autoridades competentes.

Além disso, o § 5º<sup>14</sup> do art. 51, foi incluído na Resolução em atendimento à recomendação 9.1.1.2 do

Acórdão 2.711/2020 do TCU,<sup>15</sup> segundo a qual a área ocupada deve ser devolvida nas mesmas condições em que foi recebida, salvo quando o interesse público justificar a manutenção das modificações ou investimentos realizados.

Assim, ao término do contrato, a área deverá ser restituída em iguais condições às originais, nos termos do referido dispositivo, assegurando a conservação da infraestrutura existente e a proteção do patrimônio público portuário.

## 6.7 Considerações finais sobre uso eventual e continuado

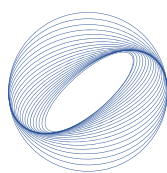
O regime de uso público eventual e continuado, conforme detalhado pela Resolução nº 127/2025, fortalece a governança dos portos organizados ao conferir maior flexibilidade, clareza e eficiência na utilização das áreas portuárias. A flexibilidade viabi-

lizada por essas duas modalidades, aliada a regras claras para a requisição das áreas e para a remuneração via tarifas, permite que os portos organizados brasileiros possam se adaptar às demandas do mercado de maneira eficiente e sustentável.



<sup>14</sup> § 5º Ao término do prazo do contrato, a área deverá ser devolvida nas mesmas condições em que foi recebida.

<sup>15</sup> TCU, Acórdão 2.711/2020 – Plenário, Rel. Min. BRUNO DANTAS, j. 07.10.2020.



# IBDRE

Perspectivas em movimento

Presidente

**Conrado Gama Monteiro**

1º Vice-presidente

**André Portugal**

2º Vice-presidente

**Thiago Priess Valiati**

Diretor Executivo

**Bernardo Strobel Guimarães**

Diretora Financeira

**Isadora Parmigiani De Biasio**

Diretor Acadêmico

**Fernando Menegat**

Diretor Jurídico

**Ramon Trauczynski**

Diretor de Gestão

**Pedro De Vita**

Diretora Fiscal

**Luiza Castro Santos Furtado**

Diretora de Cooperação e Sinergias

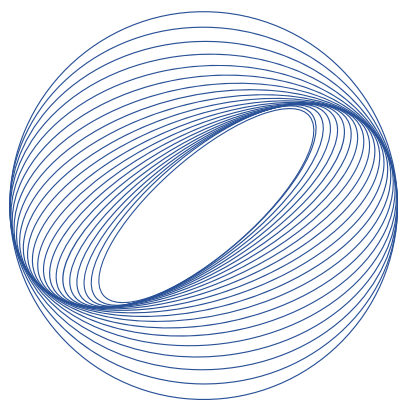
**Natascha Schmitt**

Diretor Cultural

**Iggor Gomes Rocha**

Diretora de Parcerias e Articulação

**Thaís Araripe Dias**



# IBDRE

Perspectivas em movimento

## CONHEÇA O IBDRE

CLIQUE E ACESSE



SITE



LINKEDIN



INSTAGRAM



### BRASÍLIA (DF)

SHN, QD 02, Bloco F, Executive Office Tower, Sala 625 - CEP 70702-060



### TELEFONE

(61) 3047-4024



### E-MAIL

ibdre.contato@gmail.com