

Impasse institucional nos portos

O elo mais sensível e estratégico das cadeias produtiva e de transporte se localiza nos portos marítimos. No entanto, por falta de uma Política Portuária Nacional, o poder público encontra-se de tal forma enredado em conflitos e armadilhas criados internamente por setores a quem o desenvolvimento portuário parece não interessar, que o comércio exterior brasileiro poderá ter nos portos uma ameaça, e não uma oportunidade para sua expansão.

Com a edição da Lei nº 8.630/93, tentou-se dar autonomia e flexibilidade à gestão dos portos, como vêm fazendo os países desenvolvidos. A União Européia, por exemplo, superando o engessador conceito de serviço público, passou a considerar as atividades de transportes como “serviços de interesse econômico geral”. Como sempre acontece no Brasil, entretanto, as mudanças ficaram pela metade. Estamos num momento em que os avanços obtidos tendem a ser neutralizados pela omissão ou por ações equivocadas do governo.

A ANTAq, que deveria fortalecer o setor portuário, respeitar os contratos assinados, dar segurança jurídica aos investidores e propor ao governo a mudança nas administrações portuárias, fez tudo ao contrário ao baixar a Res. nº 55/2002, dispendo sobre os contratos de arrendamento, e a Res. nº 274/2004, sobre terminais de uso privativo - norma submetida recentemente a audiência pública, ainda pendente de aprovação, mas cujos conceitos e dispositivos já estão sendo implementados. De forma inconstitucional, a Agência pretende dar efeito retroativo aos dispositivos dessas duas resoluções, alterando os atuais contratos. Entre as ilegalidades e desacertos introduzidos por esses

instrumentos, destacam-se os seguintes:

a) O contrato de arrendamento, instrumento do direito privado, passou indevidamente a ser considerado como sendo do gênero “contrato administrativo” e a se regular pelos preceitos de direito público. Tal regime jurídico, de acordo com decreto editado no governo FHC, “confere à autoridade portuária” a qual, segundo entendimento equivocado da ANTAq, resume-se às Cias. Docas, excluído o CAP a prerrogativa de alterar, unilateralmente, o contrato e modificar a prestação dos serviços para “melhor adequá-los à finalidade de interesse público”;

b) Retira-se, de modo arbitrário e ilegal, o direito, explicitado no edital de concorrência, da empresa titular do terminal de explorar com exclusividade a área objeto do contrato de arrendamento, autorizando as Cias. Docas a disporem da eventual ociosidade das instalações portuárias;

c) Determina-se ao usuário o depósito como garantia de cumprimento de decisão arbitral em prejuízo do terminal, sendo esta matéria constitucionalmente reservada à lei;

d) Os desconhecidos critérios das Cias. Docas, e não mais as condicionantes da lei, passam a reger editais de licitação e condições contratuais, inclusive as prorrogações dos contratos;

e) As empresas que não adequarem seus contratos às disposições da Res. nº 55 são ameaçadas com a perda do direito de prorrogação do prazo; e

f) O contrato de adesão dos terminais de uso privativo, com

prazo de 50 anos, foi substituído por uma simples autorização de caráter precário, discricionário e revogável a qualquer tempo, emitida pela ANTAq.

Esse conjunto de instrumentos representou um retorno ao passado. Procurou-se estabelecer, nos contratos ou autorizações, uma discricionariedade próxima do arbítrio (e portanto abusiva), a precariedade nas relações contratuais e a revogabilidade unilateral, o que gera, inevitavelmente, um cenário de insegurança institucional para os investidores.

Exemplo da confusão e da falta de rumo que imperam hoje na Administração Pública é o dissenso entre o Ministério dos Transportes e a ANTAq. Aquele, que deveria formular a política portuária, não o faz. A ANTAq, por sua vez, extrapolando suas atribuições e deixando de cumprir determinações ministeriais, pretende criar a política setorial, centralizar e legislar. A insubordinação da agência ficou evidenciada, por exemplo, em relação à observância de dois pareceres da Consultoria Jurídica do MT (nº 136/2002, e nº 390/2004), que consideram inconstitucionais dispositivos da resoluções 55 e determinam sua modificação. Decorridos três anos do primeiro parecer, pelo que se sabe, a agência ainda não atendeu as determinações do poder concedente.

O setor portuário, embora inseguro continua, ainda que lentamente, investindo e se desenvolvendo, até pelo impulso que recebe do setor produtivo. Estaria crescendo mais se não fossem as amarras burocráticas e a instabilidade gerada no setor. Estas, se não forem superadas, poderão provocar um desinvestimento nos portos, o que irá prejudicar o desempenho dos exportadores brasileiros.