

CONSELHO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA

CAP

MANUAL

DE

GOVERNANÇA CORPORATIVA

DOS

PORTOS BRASILEIROS



Março 2009

PREÂMBULO

Esta é a quarta edição do manual sobre o CAP, através do qual a **ABTP – Associação Brasileira dos Terminais Portuários**, como uma das principais entidades empresariais envolvidas na modernização da atividade portuária, procura divulgar, atualizar e transmitir aos representantes e conselheiros dos CAPs informações relativas à importância, relevância e responsabilidade desse importante órgão de administração, planejamento e controle dos portos brasileiros.

O propósito principal da **ABTP** é viabilizar a implantação nos portos de um verdadeiro sistema de governança corporativa pautada na representação da região do porto e na transparência dos seus atos. Como o CAP se constitui no principal instrumento desse sistema, a idéia é estimular todos os atores portuários a criar um conjunto de processos, costumes, princípios, valores e objetivos que envolvam e comprometam a sociedade com as decisões presentes e futuras da administração portuária. Adotar boas práticas de governança corporativa significa, basicamente, praticar a transparência nos assuntos portuários com a finalidade de envolver a sociedade e acelerar o desenvolvimento econômico e social em cada região portuária.

Esperamos que o presente manual seja um instrumento útil para a tomada de decisões sobre o futuro dos portos brasileiros.

Rio de Janeiro, março de 2009.



Índice

	<i>Página</i>
1. Considerações Iniciais	3
2. Poder e Importância do CAP	4
3. Hierarquia Portuária	6
4. Da Imprescindibilidade do Apoio Empresarial	7
5. Competência do CAP	8
6. Código de Postura dos Integrantes do CAP	10
7. Recomendações Às Entidades Empresariais Quanto a Aspectos Fundamentais do Funcionamento dos CAPS e da Indicação de seus Integrantes	11
8. O CAP Como Instrumento de Governança Corporativa	15
9. Interfaces entre CAP, Administradora do Porto Organizado e OGMO ..	17
10. A Responsabilidade pelas Nomeações	18
11. Mensagem Final	19
ANEXO I : Organograma da Administração do Porto Organizado	20
ANEXO II : Composição do CAP e de Seus Blocos	21
ANEXO III : A Governança Corporativa como “Sistema de Relações”	22
ANEXO IV : Nota da Advocacia Geral da União sobre o Papel do CAP	23

1. Considerações iniciais

O CAP foi criado pela Lei nº 8.630 com o objetivo de abrir o setor portuário à participação da sociedade permitindo que, na área do porto organizado, os diversos segmentos ligados aos serviços e às atividades aquaviárias se tornem partícipes das decisões relativas ao desenvolvimento da atividade portuária. Aquele que integra o CAP, para todos os efeitos legais, está desempenhando uma “função pública honorária”. Ser Conselheiro do CAP é estar no exercício de uma função pública, embora não remunerada.

Por Lei, o CAP tem dois assentos no CONSAD – Conselho de Administração da Cia. Docas (empresa encarregada da administração executiva nos portos controlados diretamente pela União), no qual são discutidas e avaliadas todas as decisões da Diretoria da Cia. Docas. Somente é possível à Administração do Porto cumprir plenamente suas atribuições quando ocorre total abertura e cooperação entre esses dois conselhos – o CAP e o CONSAD.

O objetivo deste documento é detalhar o poder e as responsabilidades delegados por lei aos CAPs e conscientizar as pessoas designadas para exercer mandato nestes Conselhos sobre a importância de uma participação ativa e geradora de resultados.

Na maioria dos portos, as reuniões mensais dos CAPs vêm, normalmente, se realizando sem que parte dos Conselheiros tenha conhecimento antecipado da pauta de trabalhos da reunião, ou receba, previamente, informações que permitam uma discussão em profundidade dos assuntos em pauta. É de suma importância mudar essa prática. As reuniões do CAP devem ter sua pauta previamente conhecida e todo o material de apoio necessário deve ser distribuído em tempo hábil aos Conselheiros, para que possam desempenhar plenamente suas atribuições legais e fundamentar adequadamente suas decisões.

Na condição de **agente público federal** integrante de órgão normativo da administração portuária, com todas as responsabilidades legais inerentes à função inclusive na esfera criminal, é dever do Conselheiro exercer o direito de voto

sempre no interesse geral do porto, e de pleno acordo com as instruções específicas da instituição que o indicou para o CAP. Por uma questão ética, caso ocorra divergência entre as instruções da instituição e posições empresariais às quais o Conselheiro esteja vinculado, o Conselheiro deve se dar por impedido nas deliberações, especialmente naquelas em que seus interesses pessoais, ou de sua empresa, possam estar diretamente envolvidos.

2. Poder e importância do CAP

A Lei 8.630 estabeleceu o Conselho de Autoridade Portuária como órgão superior deliberativo da Administração do Porto. Dessa forma, entregou, decididamente, o destino de cada porto à comunidade em que esse porto se insere, que o utiliza e que dele depende economicamente. No exercício do mandato que lhe é concedido pela União, o Conselheiro presta serviços de relevante interesse público, de acordo com o que estabelece o art. 31º, § 3º da Lei nº 8630/1993.

O papel regulamentador do CAP, bem como sua primazia na hierarquia do porto, não podem ser ignorados em nenhum momento pelos Conselheiros, cuja presença e atuação nas reuniões desse importante órgão decisor dos assuntos portuários é fundamental.

Entre os pontos fundamentais no exercício do mandato no CAP, cabe destacar:

2.1. O CAP é soberano, e está subordinado única e exclusivamente aos interesses do porto. Não existe subordinação do CAP a qualquer órgão do Poder Executivo, e a ingerência da SEP (Secretaria Especial de Portos da Presidência da República) se limita, apenas, a homologar as indicações dos Conselheiros feitas pelas entidades nomeadas pela Lei, publicando essas indicações no Diário Oficial da União.

2.2. As decisões do CAP só podem ser revogadas por decisão judicial.

2.3. O CAP é o órgão superior deliberativo do porto organizado, a câmara de discussão de todas as questões institucionais e operacionais que digam respeito à administração e ao desenvolvimento do porto. É órgão de natureza administrativa regulamentadora, instituído para a promoção e

melhoria do porto e com efetivo poder de decisão sobre o seu destino. Nele, num perfeito modelo de governança corporativa, estão representados, em quatro blocos, todos os segmentos diretamente interessados no resultado da atividade portuária: Governo (em suas três esferas), Armadores, Terminais Portuários, Empresas de Operação Portuária, Administração Portuária, Trabalhadores e Usuários do Porto (exportadores, importadores e terminais retro-portuários). Cabe aos representantes empresariais assumir seu papel nesses Conselhos, considerando-o como tarefa inerente aos esforços para aumentar a competitividade dos produtos brasileiros, nacional e internacionalmente.

2.4. A Lei limitou a atuação do Estado e transferiu a cada porto, via CAP, a busca de sua vocação. Conseqüentemente, a atuação do CAP é de vital importância para a consolidação do novo modelo instituído pela Lei de Modernização dos Portos.

2.5. A Administração Portuária, ou Autoridade Portuária, é composta pelo CAP, que delibera de forma colegiada, e pela Administradora do Porto Organizado (APO), que tem função executiva – numa composição similar ao modelo de administração de uma sociedade anônima, que conta com um Conselho e uma Diretoria. Essas instâncias devem atuar sintonizadas na gestão portuária, que é sua finalidade principal. Tal entendimento é destacado em Parecer da Advocacia Geral da União (Nota nº 04/2005/CGAS/CONJUR/MT – Anexo IV à página 24) na qual é nitidamente destacada a forma de atuação desse conjunto e a subordinação da Autoridade Portuária ao CAP.

2.6. Duas funções cabem ao CAP:

- **Regulamentar a atividade do Porto Organizado** (que é um mandato amplo e lhe dá condições de analisar e discutir todos os assuntos que interfiram na atividade do porto) ; e
- **Exercer a competência decisória sobre os assuntos especificados na Lei de Modernização Portuária** (conforme será visto mais adiante, no capítulo 5)

2.7. O relacionamento institucional entre o CAP e a Administração do Porto Organizado, seu braço executivo, deverá ser sinérgico, pois, em conjunto, formam a Administração Portuária, e quanto maior for essa integração maior será o sucesso do porto.

2.8. O CAP e a Administradora do Porto Organizado, esta responsável pela administração executiva do porto, devem atuar em regime de total solidariedade e sintonia na formulação dos objetivos e das metas do porto. Estas últimas devem representar um compromisso efetivo com níveis de eficiência técnica e administrativa e com padrões de excelência em qualidade. Os Conselheiros e os dirigentes da Administradora do Porto devem ter visão comercial do setor, norteando suas decisões pela tendência do mercado e procurando gerar benefícios e vantagens para o cliente do porto, cuja satisfação é o objetivo final da gestão portuária.

2.9. A Administração do Porto Organizado, entendida em seu sentido mais amplo, que engloba o CAP e a Administradora do Porto, tem, também, a missão de atuar como agência reguladora da atividade portuária, cabendo-lhe propiciar as condições necessárias para que o desenvolvimento do porto ocorra em situação de equilíbrio entre concessionários / arrendatários e usuários, sempre atenta aos benefícios para a sociedade.

2.10. A Governança Corporativa exige forte compreensão e cooperação entre o CAP e a AP. Para alcançar esse entrosamento alguns CAPs criaram Grupos de Trabalho, nos quais, para interagirem e solucionarem os diversos assuntos e problemas do porto, **sempre deve haver um representante da AP.**

3. Hierarquia portuária

A Lei é clara a respeito da hierarquia entre os órgãos que compõem a Administração Portuária. O Capítulo VI da Lei 8.630, intitulado “*Da Administração Portuária*” (referindo-se ao sentido amplo da expressão), é dividido em duas

seções: a **Seção I**, sob o título “**Do Conselho de Autoridade Portuária**”, e a **Seção II**, que se denomina “**Da Administração do Porto Organizado**” (em referência ao sentido restrito da expressão). Portanto, a *Administração Portuária*, ou *Autoridade Portuária*, é formada e exercida pelo binômio CAP e Administradora do Porto Organizado, sendo o primeiro um colegiado deliberativo e o segundo, portanto, seu órgão executivo. Qualquer desvio nesse entendimento será contrário aos propósitos modernizadores instituídos pela Lei.

A subordinação da entidade Administradora do Porto Organizado, responsável pela administração executiva do porto, ao CAP é declarada no Item XIV do Artigo 33º, que, enunciando o que compete à administração do Porto Organizado, estabelece:

“Art. 33 - A Administração do Porto é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto:

.....

XIV - Desincumbir-se dos trabalhos e exercer atribuições que lhes forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária.”

4. Da imprescindibilidade do apoio empresarial

Os Conselheiros do CAP necessitam o máximo apoio por parte das respectivas entidades e / ou das empresas onde exerçam suas atividades profissionais, que devem disponibilizá-los pelo tempo que for necessário ao cumprimento adequado da função.

Ao atribuir ampla competência ao CAP, a Lei buscou transformá-lo num poderoso instrumento de desenvolvimento econômico regional gerido pelos próprios cidadãos e longe das influências políticas e burocráticas que caracterizaram o modelo centralista. A exemplo de outros portos, como Antuérpia, Rotterdam, Hamburgo, Hong-Kong e Cingapura, a eficiência da atividade portuária é elemento determinante para viabilizar empreendimentos produtivos ou comerciais que dependam do porto. Com isto se atraem investimentos que geram empregos, trabalho e riqueza para toda a região servida pelo porto, e, via de conseqüência,

para o País.

5. Competência do CAP

Os termos utilizados na Lei de Modernização dos Portos para designar competências do CAP, tais com “Baixar”, “Opinar”, “Promover”, “Fomentar”, “Zelar”, “Desenvolver”, “Homologar”, “Manifestar-se”, “Aprovar”, “Pronunciar-se”, não delimitam sua competência, mas se referem especificamente a tarefas de caráter primordial ao desempenho de suas funções.

Nesse sentido, convém destacar as instruções contidas no “**Manual de Procedimentos do Presidente do CAP**” elaborado pela ANTAq, no qual expressados os seus deveres, ações e formas de atuação.

Compete ao Conselho de Autoridade Portuária:

- **BAIXAR** o *regulamento do Porto*. Baixar é expedir ordens, instituir, promulgar, pôr em vigor. Não basta nomear uma comissão dentre os próprios membros para analisar uma proposta de regulamento. Como é necessário superar estruturas e práticas obsoletas, modernizar, desburocratizar, simplificar e tornar o porto competitivo, criando condições atrativas para a movimentação de cargas, os Conselheiros empresariais que integram tais comissões precisam reunir informação sobre as práticas vigentes em outros portos brasileiros e, se possível, também em portos estrangeiros.
- **OPINAR** sobre a *proposta de orçamento*. Opinar é avaliar, julgar, emitir parecer, votar, estar de acordo ou não. Os Conselheiros precisam tomar conhecimento das receitas e despesas do porto, dos planos de investimento e das despesas com manutenção de calado, entre outros itens. O orçamento tem que refletir a realidade do porto e da sua região de influência, devendo compatibilizar despesas e receitas favorecendo a redução de custos, e não o contrário. Diferentemente do que alguns acham, o ato de “*opinar*” dá aos Conselheiros o direito de **reformular, negar** *indeferir* toda e qualquer proposição orçamentária cuja clareza ou sua

aplicabilidade ao propósito de desenvolvimento e bom funcionamento do porto não esteja adequadamente explicitada na proposta orçamentária.

- **PROMOVER** a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias. O CAP tem que tomar decisões em relação à utilização das áreas e instalações do porto com o objetivo de maximizar o seu uso e, conseqüentemente, o retorno econômico e social para o desenvolvimento da atividade portuária e de toda a região que lhe é tributária.
- **FOMENTAR** a ação industrial e comercial do porto. É, principalmente, através da atuação do CAP em padrões empresariais que será desenvolvido este importante papel do CAP, beneficiando a logística de toda a região de influência econômica. O Conselheiro tem que fazer tudo para que o porto atinja os seus fins, sempre atento às exigências da defesa do bem público.
- **ZELAR** pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência. É defender, permanentemente, a livre e isonômica competição entre os que operam dentro do porto.
- **DESENVOLVER** mecanismos para a atração de cargas. A principal diretriz da atuação do Conselheiro deve ser a de contribuir para que o porto preste serviços eficientes e a preços competitivos, com o apoio de ações de *marketing* que permitam atrair novos clientes e empreendimentos para sua região, transformando o porto num motor de progresso econômico e social.
- **HOMOLOGAR** os valores das tarifas portuárias. O CAP tem o poder de aprovar, ou não, as tarifas portuárias propostas pela AP. Se os valores não forem competitivos e estimulantes para o desenvolvimento do porto, o CAP não deve aprová-las. Enquanto não houver a homologação, a Administração do Porto Organizado não pode praticar as novas tarifas.
- **MANIFESTAR-SE** sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infra-estrutura portuária. Compete aos Conselheiros propor e apoiar, de forma permanente, medidas que possam contribuir para a expansão do porto, a elevação dos índices de eficiência e a redução dos

custos portuários. **Deve-se buscar a adoção de novas tecnologias que permitam a maximização do uso das instalações existentes, juntamente com** o treinamento e a qualificação da mão-de-obra.

- **APROVAR** os planos de desenvolvimento e de zoneamento do porto. Essa tarefa requer consciência da importância do porto para a região, além da eliminação dos obstáculos decorrentes do excesso de regulamentação, entre outros fatores que possam afetar o desenvolvimento e a competitividade do porto.
- **PRONUNCIAR-SE** sobre outros assuntos de interesse do porto. Trata-se de um mandato, que demonstra a importância da atuação do CAP como câmara de discussão sobre os rumos do porto. Requer comprometimento com o CAP e atualização constante das informações prestadas pela AP. Desde que se trate de assunto de interesse do porto, não há limitação para a atuação do CAP.

6. Código de postura dos integrantes do CAP

Das disposições preliminares:

Artigo 1º - Este **Código de Postura** tem como objetivo orientar os Conselheiros (titulares e suplentes) no desempenho de suas funções junto ao Conselho de Autoridade Portuária (CAP), explicitando seu compromisso com o interesse público e com o desenvolvimento e aperfeiçoamento da atividade portuária, bem como com a organização empresarial responsável por sua condução ao CAP.

Do exercício do cargo de Conselheiro:

Artigo 2º - São compromissos éticos do Conselheiro no desempenho de suas funções:

- I. Dentro de suas atribuições e competências, respeitar e fazer cumprir a legislação vigente, bem como zelar pelo fiel cumprimento, por parte da entidade responsável pela administração do porto público, das deliberações do CAP e de todos os contratos e obrigações em vigor.

- II. Respeitar os princípios da livre iniciativa e da livre empresa, nos termos da Constituição Federal;
- III. Propugnar pelo desenvolvimento do porto e pela integral realização de suas vocações;
- IV. Capacitar-se para perceber o interesse social envolvido na atividade portuária, com o propósito de conciliar com ele os empreendimentos produtivos;
- V. Promover a utilização dos benefícios da tecnologia objetivando maior eficiência e produtividade do porto;
- VI. Buscar sempre providências que contribuam para a remoção de gargalos logísticos na área de influência do porto;
- VII. Simplificar os trâmites administrativos, eliminando entraves burocráticos;
- VIII. Contribuir para a melhoria do *layout* e da infra-estrutura portuária com vistas à segurança e rapidez das operações;
- IX. Empenhar-se na solução de problemas envolvendo a mão-de-obra avulsa, incluindo adequação de contingentes;
- X. Examinar diligentemente todos os aumentos de custo, tanto de taxas como de tributos, mesmo quando apresentados como indispensáveis para a melhoria da eficiência operacional, de modo a avaliar sua efetiva relação custo/ benefício para os usuários, e posicionar-se em função dessa avaliação;
- XI. Manter transparência em sua atuação no cargo, naquilo que não se constituir como reservado, confidencial ou secreto;
- XII. Pautar sua ação pela defesa da livre competição entre operadores e demais prestadores de serviços portuários.

7. Recomendações às entidades empresariais quanto a aspectos fundamentais do funcionamento dos CAPs e da indicação de seus integrantes

7.1. Perfil ideal do Conselheiro do CAP

Executivo com notório conhecimento e experiência na atividade portuária, transporte aquaviário e/ou comércio exterior, preferencialmente residente na região do porto.

7.2. Comportamento e atitudes esperadas do Conselheiro

- Encaminhar, com a antecedência necessária, à entidade responsável por sua indicação, cópia da pauta de convocação para a reunião do CAP, acompanhada de comentários e sugestões sobre os itens relevantes a serem debatidos.
- Recorrer à entidade em casos polêmicos, ou nos quais ainda não tenha opinião formada.
- Organizar e participar de reuniões prévias entre os Blocos 2 e 4 do CAP, objetivando estabelecer, sempre que possível, posições de consenso a serem defendidas na reunião do colegiado.
- Reportar, com rapidez e através de relatórios sucintos, os assuntos relevantes debatidos pelo CAP e as posições defendidas.
- Encaminhar cópia das atas do CAP à entidade responsável por sua indicação, quando entender que seu conteúdo requer supervisão.

7.3. Competências e responsabilidades da entidade indicadora em relação ao Conselheiro

- Indicar o candidato em conformidade com o perfil definido no item 7.1.
- Orientar o Conselheiro, desde sua posse no CAP, oferecendo informação e material didático necessários ao bom cumprimento de suas atribuições.
- Disponibilizar suporte e orientação específica ao Conselheiro nos assuntos em que isto se fizer necessário.
- Acompanhar a atuação do Conselheiro visando ao bom desempenho do seu mandato.

- Propor a substituição do Conselheiro que não esteja atendendo às expectativas e responsabilidades que lhe foram confiadas.
- Manter estrutura condizente com as suas responsabilidades, capaz de fazer frente às demandas que a participação no CAP acarreta, recorrendo ao apoio administrativo e jurídico da Comissão Portos nos assuntos que julgar pertinente.

7.4. Constituição e operação dos comitês regionais de entidades empresariais

- Em cada porto ou região, a **Comissão Portos** poderá propor a criação de um Comitê Regional integrado por entidades empresariais intervenientes nas atividades portuárias, marítimas e/ou do comércio exterior, o qual ficará encarregado de proceder, trimestralmente, à avaliação e acompanhamento da atuação do(s) CAP(s) de sua região.

Os Comitês Regionais reportarão às entidades indicadoras de Conselheiros e à Comissão Portos as decisões tomadas nas suas reuniões trimestrais.

7.5. Aspectos relevantes e principais recomendações dos ENCAPs (I a V)

- Como órgão superior integrante da Administração do Porto, o CAP necessita ter pleno conhecimento das questões relativas ao orçamento anual, para que possa tomar decisões adequadas e responsáveis no que se refere ao desempenho econômico-financeiro do porto.

Recomendação:

Contratar, em cada CAP, serviços de auditoria externa custeados pela Administração do Porto, para apoiar e informar os Conselheiros sobre a situação econômico-financeira e a execução do orçamento. Essa medida deve ser exigida através de resolução encaminhada ao executivo principal ou colegiado diretor da Administradora do Porto.

- A simplificação da estrutura tarifária deve ser estimulada. As tarifas deverão sempre corresponder a uma contraprestação de serviços, e o seu valor deverá ser condizente com a natureza e a complexidade da atividade realizada.

Recomendação:

Organizar, em cada CAP, uma comissão tarifária permanente com a finalidade de acompanhar a evolução das tarifas e dos respectivos serviços visando à redução do custo portuário.

- Para garantir a competição entre os prestadores de serviços portuários, é fundamental que a licitação de terminais e áreas portuárias seja realizada de forma transparente e atrativa para os investidores / operadores, especialmente nos aspectos que envolvem a qualificação dos participantes por idoneidade, capacitação técnica e financeira, e a fixação dos valores de arrendamento e de investimentos a serem realizados pelos arrendatários. Uma licitação mal preparada e divorciada da realidade do mercado desestimula os investidores e inibe o processo de privatização dos portos.

Recomendação:

O CAP deve acompanhar e aprovar a elaboração dos PDZs e fiscalizar sua execução. As entidades empresariais e a Comissão Portos, por sua vez, devem apoiar e informar os membros dos CAPs sobre os aspectos legais, técnicos e econômicos a serem observados nas licitações.

- A atividade portuária continua burocratizada e as autoridades intervenientes no porto (alfândega, saúde, polícia, marinha) ainda não atuam de forma conjunta e harmônica.

Recomendação:

O CAP deve interagir com as autoridades, promovendo reuniões para desburocratizar a atividade portuária favorecer a atuação

conjunta dos órgãos fiscalizadores, tendo em vista o aumento da produtividade e o funcionamento ininterrupto do porto.

- Como cada bloco do CAP tem direito a apenas um voto nas decisões, faz-se necessário um diálogo permanente entre os Conselheiros, especialmente dos blocos 2 e 4 (Operadores Portuários e Usuários do Porto).

Recomendação:

Os Conselheiros de cada bloco devem tomar essa iniciativa, utilizando as estruturas locais das entidades empresariais interessadas. As entidades nacionais devem recomendar e incentivar essas reuniões prévias e informais.

- As Atas e demais documentos relacionados à atividade do CAP são públicos e, portanto, passíveis de ampla divulgação.

Recomendação:

Todos os documentos oficiais do colegiado – decisões, atas de reunião, relações de conselheiros e prazos dos respectivos mandados – devem constar do site do CAP na Internet, a ser operacionalizado, mantido e atualizado pela entidade responsável pela administração executiva do porto público.

8. O CAP como instrumento de governança corporativa

Na qualidade de instrumento de governança corporativa dos portos, o CAP tem, também, como missão realizar o acompanhamento periódico e constante dos seguintes assuntos, que devem merecer atenção permanente dos Conselheiros, os quais devem, para tanto, recorrer a auditoria externa cujos custos ficam a cargo da AP.

- **ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL.** É dever da entidade responsável pela administração executiva do porto dar conhecimento ao CAP sobre a proposta de orçamento anual do porto, especificando e justificando as receitas e despesas consideradas. Por se tratar de

documento complexo e normalmente extenso, é recomendável que o CAP exija informações trimestrais ou bimestrais sobre o andamento da proposta, de modo a lhe permitir analisar adequadamente o conteúdo.

- **ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL EM CURSO.** Também é dever da entidade administradora executiva do porto fornecer periodicamente ao CAP informações que lhe permitam avaliar a execução do orçamento anual. Cabe ao CAP manifestar-se sobre esse assunto e cobrar explicações sobre eventuais desvios constatados, solicitando, se necessário, parecer de auditoria externa.
- **ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS DO PORTO.** O “Plano Plurianual de Investimentos” é um instrumento administrativo indispensável para a elaboração do orçamento anual do porto e, como tal, deve ser submetido ao CAP pela administração executiva do porto.
- **ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS.** O CAP deve acompanhar e cobrar da administração executiva do porto a implementação rigorosa do orçamento anual e do plano plurianual aprovados, se necessário com o apoio de auditoria externa.
- **ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE DRAGAGEM.** A conservação dos canais de acesso aquaviário exige a realização regular de dragagem de manutenção e também, quando necessário em função de alterações no navio-tipo operado no porto, dragagem de aprofundamento. A execução desses serviços deve ser precedida de um adequado planejamento técnico e financeiro, cuja elaboração requer acompanhamento e fiscalização por parte do CAP junto à entidade responsável pela administração executiva do porto.
- **ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE DRAGAGEM.** A execução do plano plurianual de

dragagem do porto também exige acompanhamento e fiscalização do CAP junto à entidade responsável pela administração executiva do porto.

- **ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE DRAGAGEM E DE INVESTIMENTOS NO PORTO.** Em respeito à legislação federal de proteção ao meio-ambiente, praticamente todas as obras de conservação ou ampliação da infraestrutura portuária requerem, previamente à sua realização, licenciamento junto às autoridades ambientais. Para evitar atrasos e embargos de obras, o CAP deve exigir da entidade responsável pela administração executiva do porto informações que lhe permitam acompanhar e fiscalizar os trâmites de licenciamento ambiental de todas as obras incluídas nos planos plurianuais de dragagem e de investimentos.

9. Interfaces entre CAP, Administradora do Porto Organizado e OGMO

Em todos os portos, as Administradoras do Porto Organizado, entidades responsáveis pela administração executiva do porto, têm que cumprir a seguinte determinação expressa no art. 33, § 1º, inciso V, da Lei nº 8.630:

“ § 1º – Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto :

.....

V - Prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Autoridade Portuária e ao órgão de gestão de mão-de-obra.”

As Administradoras dos Portos Organizados, responsáveis pela administração executiva do porto, têm, portanto, a obrigação de prestar apoio não somente aos CAPs mas também aos OGMOs, que provêm recursos humanos para as operações portuárias. A omissão da Administradora do Porto Organizado nessa área tem contribuído para o superdimensionamento dos quadros de trabalhadores e a crônica defasagem em sua capacitação técnica.

De acordo com o § 2º, do Art. 30, cabe ao CAP estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos portuários, o que requer a disponibilização de mão-de-obra qualificada no porto. Para que o OGMO possa treinar e reciclar permanentemente o quadro de trabalhadores do porto é necessário um contingente dimensionado em função dos requisitos da operação portuária, considerado o estágio tecnológico dos equipamentos de movimentação de cargas.

Para que os CAPs possam influir efetivamente nas políticas relativas à mão-de-obra portuária, a Lei 8.630 incluiu entre suas atribuições **a responsabilidade na indicação e destituição** dos integrantes dos seguintes órgãos do porto, a saber :

- *Conselho de Supervisão do OGMO* – aos Blocos II (Operadores Portuários), III (Trabalhadores) e IV (Usuários) compete nomear, ou destituir, os integrantes do Conselho de Supervisão do Órgão Gestor de Mão-de-Obra, cabendo a cada um deles a nomeação de um titular e seu respectivo suplente.
- *Diretoria do OGMO* – ao Bloco II (Operadores Portuários) compete nomear, ou destituir, o(s) Diretor(es) do OGMO.
- *Conselho de Administração da Concessionária do Porto* – se entidade sob controle estatal, compete ao CAP indicar um membro da classe empresarial e outro da classe trabalhadora para compor o Conselho ou seu órgão equivalente. (CONSAD)

Como parte dessas atribuições, cabe ao CAP, em conjunto com a Administradora do Porto Organizado, apoiar o Conselho e a Diretoria do OGMO acompanhando constantemente suas atividades, criticando falhas, omissões ou desvios de função. Pois é da maior importância que o OGMO atue como se fosse o Departamento de Recursos Humanos do Porto.

10. A responsabilidade pelas nomeações

Em decorrência de sua responsabilidade para com o desenvolvimento do porto, as entidades que indicam os integrantes do CAP, bem como os Conselheiros do CAP

que indicam os integrantes do Conselho de Supervisão e da Diretoria do OGMO, podem vir a incorrer, por analogia, naquilo que o Direito Privado denomina culpa “*in eligendo*” (*responsabilidade decorrente da má escolha de prepostos*) e, também, na culpa “*in vigilando*” (*responsabilidade decorrente da omissão ou falta de vigilância sobre pessoa*).

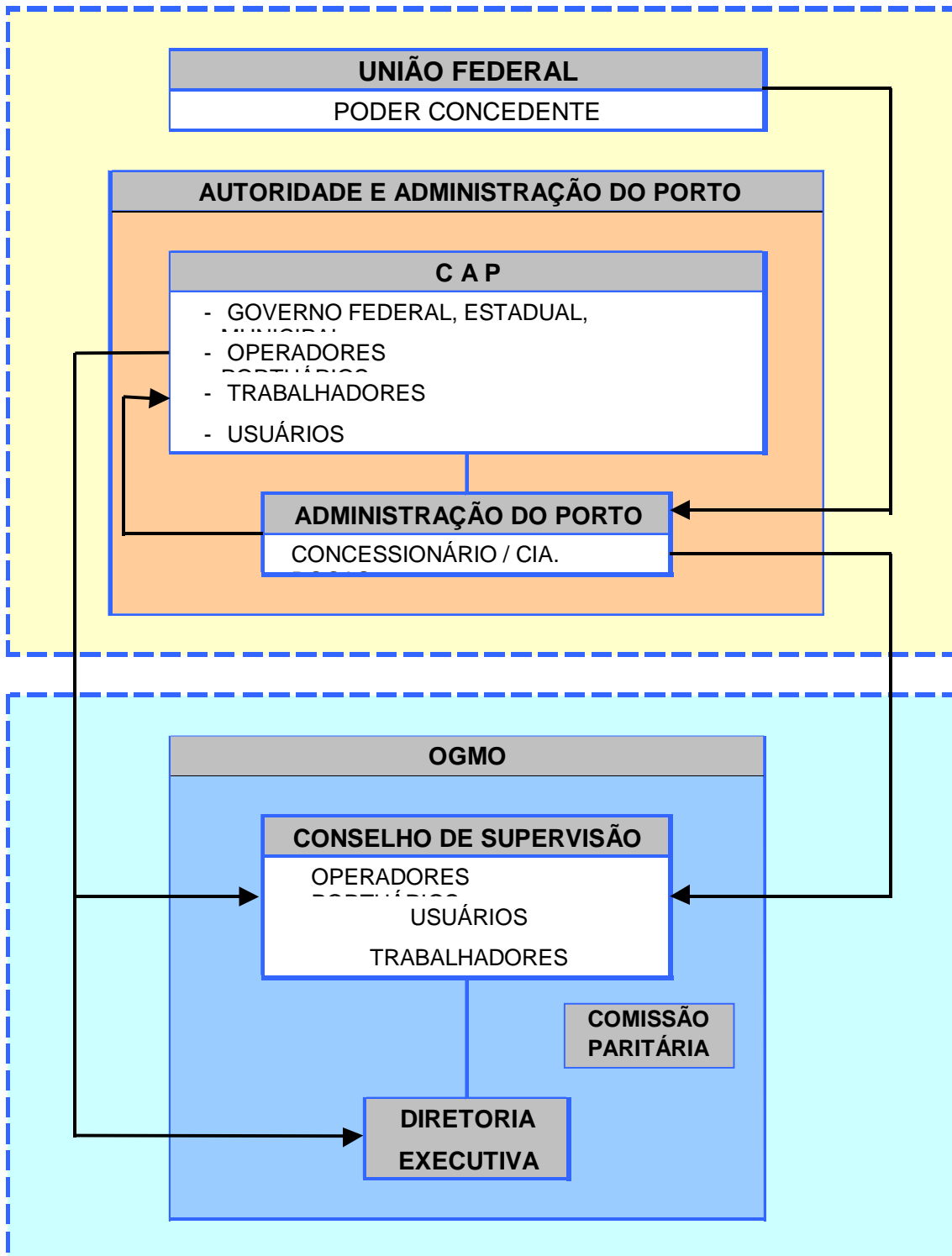
11. Mensagem final

O Conselheiro do CAP e os integrantes da Diretoria e do Conselho de Supervisão do OGMO devem, no desempenho do mandato, empregar “*o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração de seu próprio negócio*”. (Art. 153, Lei nº 6.404/1976).

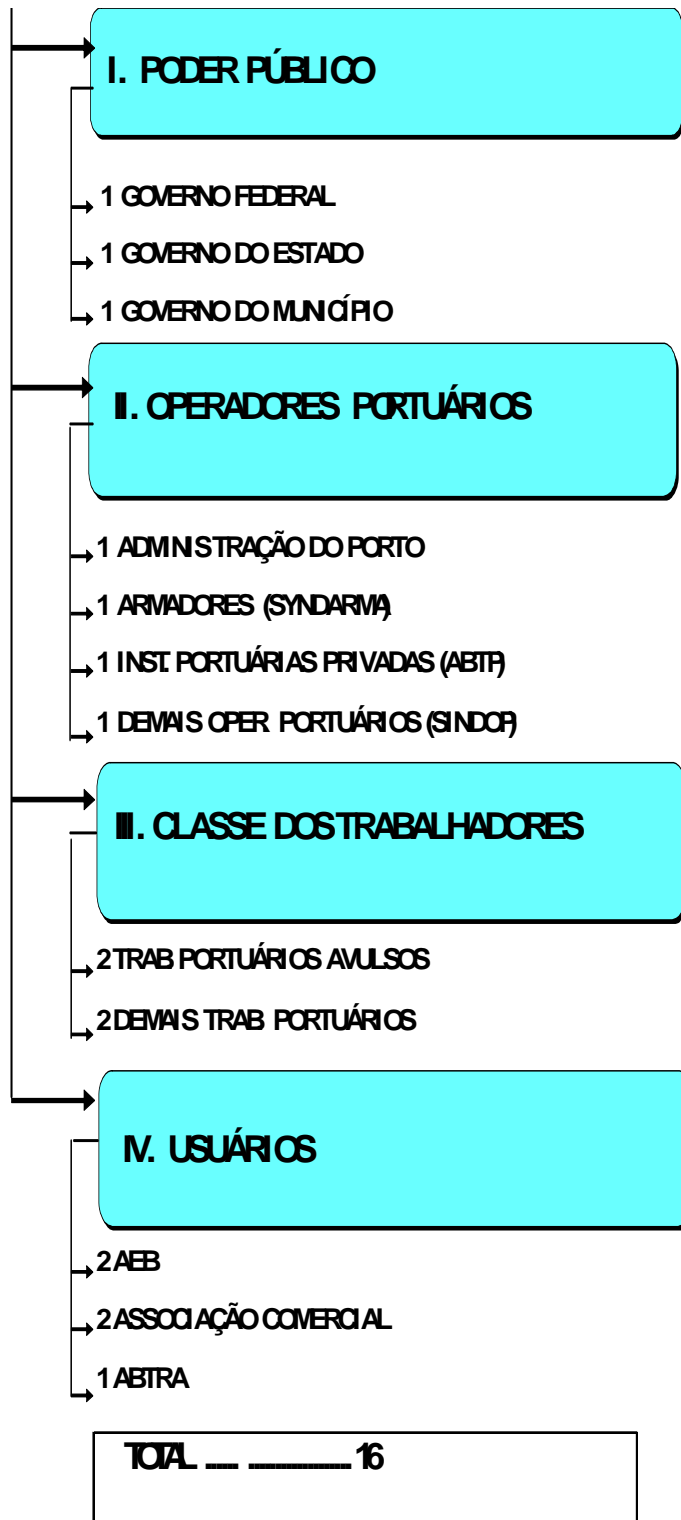
O desenvolvimento do porto depende, basicamente, da atuação dos empresários e dos trabalhadores. Basta que cada parte ocupe o seu espaço de forma responsável e cumpra, objetivamente, suas atribuições.

Rio de Janeiro, Março de 2009

Anexo I : Organograma da Administração do Porto Organizado.

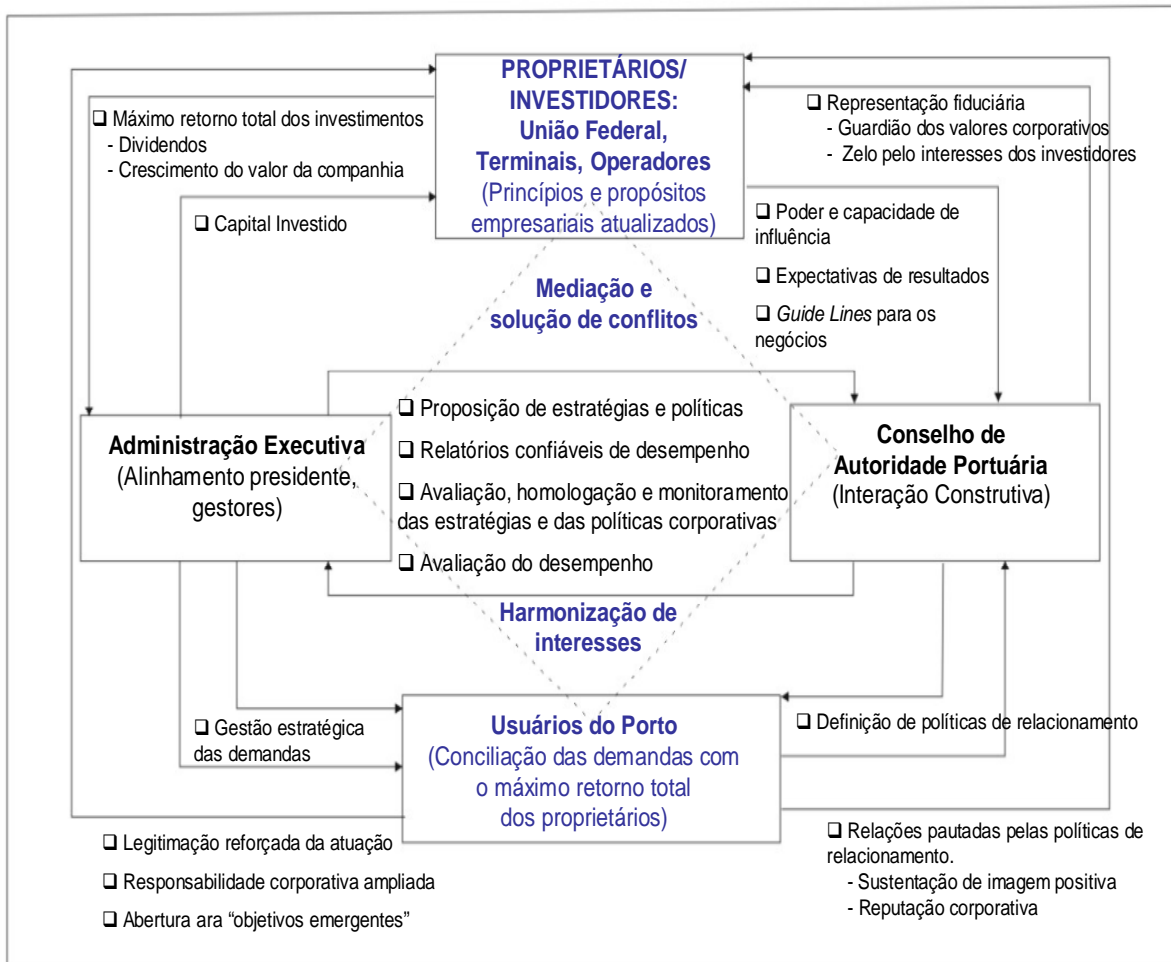


Anexo II : Composição do CAP e de seus Blocos.



Anexo III : A Governança Corporativa como “Sistema de Relações”

Modelos abertos em múltiplos interesses



Anexo IV : Nota da Advocacia Geral da União sobre o papel do CAP



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
COORDENAÇÃO-GERAL DE ACOMPANHAMENTO DE ÓRGÃOS DE
CONTROLE INTERNO E EXTERNO E DE SUPERVISÃO DE ENTIDADES
VINCULADAS**

NOTA Nº 04/2005/CGAS/CONJUR/MT

REFERÊNCIA :Processo nº 50000.087764/2004-10

**INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DOS
PORTOS DE ANTONINA E PARANAGUÁ –APPA/PR**

ORIGEM :Secretaria de Gestão de Programa de
Transportes/MT

ASSUNTO : Conflito de atribuições entre a
Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina -
APPA/PR e o Conselho de Autoridade Portuária dos Portos
de Paranaguá e Antonina - CAP/PR

O assunto dos autos tem origem nas correspondências do Presidente do Conselho de Autoridade Portuária dos Portos de Paranaguá/PR e Antonina - CAP e do Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina –APPA dirigidas ao Senhor Ministro de Estado dos Transportes, originais às fls 7/8 e 34/35, datadas, respectivamente, de 26 de agosto de 2004, e 14 de setembro de 2004.

2. O Superintendente daquela empresa estadual – APPA, por meio do ofício de fls 46, pediu à Secretaria de Gestão de Programa de Transportes/SEGES/MT emissão de parecer jurídico no sentido de serem esclarecidas as competências da Autoridade Portuária e do CAP, ambos dos citados municípios.



3. O Diretor do Departamento de Programas de Transportes Aquaviários/SEGES/MT encaminhou a solicitação daquela Superintendência a esta Consultoria Jurídica/MT, em razão da correspondência do CAP ter sido para lá remetida, consoante se extrai da informação de fls 42.

4. Pelo que se constata, o CAP aprovou a revisão e atualização do **Regulamento das Operações do Corredor de Exportação do Porto de Paranaguá**, consubstanciado na Deliberação nº 03/2004/CAP (fls 11 a 26) e, ao solicitar à APPA a publicação e execução do mencionado ato, recebeu do seu Superintendente o Ofício nº 266, de 5 de agosto de 2004, fls 9/10, onde ele não só discorda das “**considerandas**” da referida Deliberação, destacando as duas primeiras, mas, também, afirma sua “irresignação quanto a expedição por parte do Conselho de Autoridade Portuária do Regulamento das Operações do Corredor de Exportação. Expedição sim! Porque “revisão e atualização teriam cabimento se tivessem sido solicitadas. E, mesmo assim, se esta Autoridade Portuária entendesse pertinentes as considerações colacionadas” (conforme original).

5. Os dois “considerando” da Deliberação do CAP questionados pelo titular da empresa estadual têm por fundamento os incisos IV a VII do § 1º e § 2º do art. 30 da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e o art. 79 do Regulamento de Exploração do Porto de Paranaguá e Antonina.

6. Conclui a estatal, desta forma, o seu entendimento: “o regulamento em apreço não foi publicado, não existindo por conseguinte no mundo jurídico, não só deixo de conhecê-lo, como da mesma forma deixo de exercer a competência legal de suspendê-lo”.

7. A teor das correspondências, observa-se estar havendo conflito de competências entre os signatários, o Presidente do CAP e o Superintendente da APPA. Em síntese, o primeiro afirma que as suas atribuições estão sendo obstruídas, o segundo, “que suas ações como Autoridade Portuária emanam das leis. Exclusivamente delas”.

8. Sendo o que tinha de relevante a relatar, passo a opinar.



9. Preliminarmente, registro que o DPTA/SEGES/MT exarou manifestação no sentido de a APPA publicar a multicitada Deliberação, e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ encaminhou-lhe ofício, fls 66, determinando a publicação das deliberações do CAP no Diário Oficial do Estado do Paraná, porém é do nosso conhecimento que a Deliberação nº 03/2004/CAP não foi divulgada oficialmente.

10. Pelo que se constata, a polêmica criada nos autos reside no fato de a APPA não reconhecer competência do CAP para expedir o citado Regulamento, revisá-lo ou atualizá-lo. Aliás, no seu entender, “consoante deflui da Lei em consideração” (Lei 8.630/93), a competência para expedir Regulamento de Serviço é da Autoridade Portuária, razão pela qual deixou de conhecê-lo e publicá-lo.

11. Em sendo assim, esta manifestação objetiva dirimir a questão suscitada em concreto e não estabelecer a competência de empresa e ou Conselho, pretensão do Superintendente da APPA. Com efeito, há de se presumir que os seus titulares, ao serem nomeados, devem estar cômnicos dos deveres e das obrigações que lhe foram conferidas por lei ou estatuto, satisfeitas as exigências do interesse público e da função social de ambos, Conselho e Empresa, **salvo havendo dúvida jurídica sobre determinada atribuição.**

12. O primeiro “considerando” da Deliberação do CAP questionado pelo titular da empresa estadual tem por fundamento os incisos IV a VII do § 1º e o § 2º, do art. 30 da Lei nº 8.630, de 1993, os quais rezam, respectivamente, **verbis:**

Art.30.....

.....**omissis**

§ 1º Compete ao Conselho de Autoridade Portuária:

.....**omissis**

IV - promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias.

V - fomentar a ação industrial e comercial do porto;



VI - zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência;

VII - desenvolver mecanismos para atracação de cargas;

§2º **Compete, ainda, ao Conselho de Autoridade Portuária estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos** das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema rool-on-roll-off. (grifei).

13. O segundo “considerando” não aceito pela APPA, art. 79 do Regulamento de Exploração do Porto de Paranaguá e Antonina, reside no fato de a disposição permitir ao CAP aprovar Normas do Operador Portuário e Normas de Operação Portuária, jamais revisar e atualizar o Regulamento das Operações do Corredor de Exportação do Porto de Paranaguá, até porque, no seu entender, nada lhe foi solicitado por quem de direito - a Autoridade Portuária.

14. A Lei dos Portos, a par de outras existentes, estabeleceu no art. 30 e no art 33, respectivamente, as competências do CAP e da Administração do Porto. O poder regulamentador do CAP encontra-se nas seguintes disposições, **verbis**:

Art. 30.....**omissis**

§ 1º Compete ao Conselho de Autoridade Portuária:

I – baixar o regulamento de exploração;

.....**omissis**

§2º Compete, ainda, ao Conselho de Autoridade Portuária estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema rool-on-roll-off.

15. O§ 1º do Art.33 estabelece competir “à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto:

I – **cumprir e fazer cumprir** as leis, **os regulamentos do serviço** e as cláusulas do contrato de concessão; (grifei)



16. Nenhuma outra interpretação pode ser dada ao dispositivo que não seja a obrigatoriedade da Autoridade Portuária em cumprir e fazer cumprir **os regulamentos do serviço, jamais expedi-lo, uma vez que o legislador não atribui à Administração Portuária essa incumbência, como entende o Superintendente da APPA.**

17. À luz do art. 31 da Lei nº 8.630, de 1993, o CAP é constituído pelos seguintes blocos: do poder público, dos operadores portuários, da classe dos trabalhadores portuários e dos usuários dos serviços portuários e afins. As suas decisões são tomadas por um representante da União, um do Estado e um do Município onde se situa o porto (bloco do poder público), por um representante da Administração do Porto, um representante dos armadores, um representante dos titulares das instalações portuárias privadas, um representante dos demais operadores portuários (bloco dos operadores), por dois representantes dos trabalhadores portuários avulsos, dois representantes dos demais trabalhadores portuários (bloco da classe dos trabalhadores), por dois representantes dos exportadores e importadores de mercadorias, dois representantes dos proprietários e consignatários de mercadorias e um representante dos terminais retroportuários (bloco dos usuários dos serviços portuários e afins).

18. Significa dizer que as deliberações do CAP não decorrem de manifestação única de vontade, mas sim de interesses, manifestações, posicionamentos direcionados a um só objetivo, de vários seguimentos da sociedade - um colegiado -, quais sejam: entes públicos (União, Estado e Município), entidade paraestatal (**In casu**, a APPA/PR), classe trabalhadora, e classe empresarial. A Deliberação nº 03/2004/CAP contou, portanto, com a participação do Estado do Paraná e da APPA.(Administração do Porto).

19. Ora se o legislador atribuiu expressamente ao CAP a competência de baixar o regulamento de exploração do porto e de estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações, e atribuiu à Administração do Porto, também expressamente, a competência de cumprir e fazer as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão, fica indubitavelmente demonstrado que a expedição da Deliberação nº 03/2004/CAP decorre de poder legal e não da vontade humana, consoante afirma o Superintendente da APPA.



20. Por outro lado, é lógico que quem é competente para expedir o ato, também, o é para alterá-lo, independentemente de qualquer provocação, não tendo, portanto, valência o argumento trazido à colação pela APPA, a saber, o art. 79 do Regulamento de Exploração do Porto de Paranaguá e Antonina. (vide nº 13).

21. Superada a discussão quanto à competência do CAP para a normatização dos temas acima tratados, vale a pena registrar ser o CAP um colegiado desprovido de uma estrutura técnica e administrativa. A lei que o instituiu não lhe garantiu esse suporte, porém, o colocou a sua disposição, posto que o legislador, expressamente, estabeleceu ser da competência da Administração do Porto “prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Autoridade Portuária e ao órgão de gestão de mão-de-obra”, e “desimcumbir-se dos trabalhos e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária”, consoante rezam, respectivamente, os incisos V e XIV, respectivamente, do art. 33 da Lei nº 8.630/93.

22. À obviedade, o OGMO e o CAP, se não forem atendidos pela APPA, correm o risco de não exercerem a contento as atribuições que lhe foram conferidas pela lei que os criou, Lei 8.630/93, e, por consequência, não alcançarem os fins a que se destinam.

23. Por fim, não se pode perder de vista que a Deliberação nº 3/2004/CAP, fl 12, teve, ainda, por embasamento (considerando):

1. conclusão da Comissão Permanente de Operações Portuárias do CAP, quando da reunião realizada em 19 de agosto de 2003, que contou com a participação do Diretor Técnico da APPA, recomendando a atualização do multicitado Regulamento e das Normas do Corredor de Exportação do Porto de Paranaguá;

2. relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pelo MT/GM – Portaria nº 1276, de 23 de janeiro de 2003, que apresentou um conjunto de medidas para a racionalização e agilização do escoamento da safra de 2003/2004;



3. medidas propostas baseadas em Ordens de Serviço da APPA (n°s 143 e 144) e com ampla consulta à Comunidade Portuária, incluindo operadores portuários etc;

24. Face o exposto, no meu entender, a Lei n° 8.630, de 1993, atribuiu expressamente ao CAP a competência de editar o regulamento de exploração do porto e estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuária. Ao passo que atribuiu à Administração Portuária competência de **cumprir e fazer** cumprir as leis, **os regulamentos do serviço** e as cláusulas do contrato de concessão. Em sendo assim, a Deliberação n°3/CAP/2004, cujo objeto é o **Regulamento das Operações do Corredor de Exportação do Porto de Paranaguá**, foi editada pelo CAP no uso de seu poder legal, com a participação, inclusive, do Estado do Paraná e da APPA, que, por sua vez, é a responsável pela sua publicação, considerando que, por força, também, daquela lei, tem por incumbência prestar apoio administrativo ao mencionado Conselho.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral.

Brasília, 23 de fevereiro de 2005

SURAIA NEDER KALIL

Chefe de Divisão
Procuradora Federal



De acordo. À consideração da Senhora Consultora Jurídica.

Brasília, 23 de fevereiro de 2005

RAFAEL MAGALHÃES FURTADO

Coordenador-Geral
Advogado da União



DESPACHO Nº 191/2005/CONJUR/MT

Aprovo a **NOTA Nº 4/2005/CGAS/CONJUR/MT**. À consideração do Senhor Ministro de Estado dos Transportes propondo seja dada ciência ao Senhor Superintendente da APPA, e encaminhamento destes autos à SEGES, com vistas ao Presidente do CAP, por intermédio da ANTAQ.

Brasília, 23 de fevereiro de 2005

YOLANDA CORRÊA PEREIRA
Consultora Jurídica

NOTA Fiscalização – Conv PR – MPU - MD.SNK