

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

PEDRO LUCCHESI PIOVESAN

**CONTRATOS DE ARRENDAMENTO PORTUÁRIO NOS
DIREITOS BRASILEIRO E ALEMÃO**

Curitiba

2016

PEDRO LUCCHESI PIOVESAN

**CONTRATOS DE ARRENDAMENTO PORTUÁRIO NOS
DIREITOS BRASILEIRO E ALEMÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná como requisito para a obtenção do título de bacharel em direito.

Professor Orientador: Dr. Egon Bockmann
Moreira

Curitiba

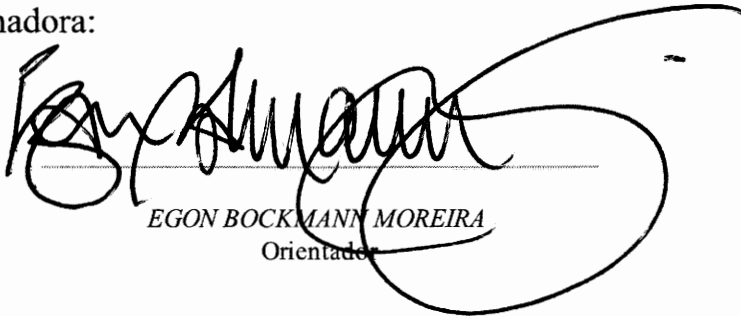
2016

TERMO DE APROVAÇÃO

PEDRO LUCCHESI PIOVESAN

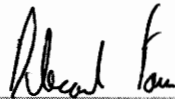
CONTRATOS DE ARRENDAMENTO PORTUÁRIO NOS DIREITOS BRASILEIRO E ALEMÃO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



EGON BOCKMANN MOREIRA
Orientador

Coorientador



ALEXANDRE DITZEL FARACO - *Direito Público*
Primeiro Membro



RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Segundo Membro

A Deus, meus familiares e amigos ∞

*Eine Pritsche unter Deck
Und ein Seesack pro Mann
Wer nichts hat, hat nichts zu
fürchten
Komm mit heuer an
Halte Stand vor dem Sturm
Halte Stand vor den Wellen
Und horch wenn die Männer
Geschichten erzähl'n*

*Mit dem Salz auf unsrer Haut
Und dem Wind im Gesicht
Fahr'n wir raus weit in die Ferne
Wir fürchten uns nicht
Bis ans Ende der Welt
Bis ans Ende der Zeit
Der Sonne stets entgegen
In die Unendlichkeit*

Salz auf Unserer Haut

von Santiano

RESUMO

Os portos são estruturas essenciais para o comércio no âmbito nacional e internacional. O significativo volume de investimentos necessários para a organização de uma estrutura portuária eficiente exige planejamento, tanto do setor público como do privado. Um dos principais veículos destes investimentos, no modelo Porto Proprietário, são os contratos de arrendamento de instalações e áreas portuárias. No País, o setor portuário sofre com a instabilidade política, que impede que os capitais necessários à sua expansão ingressem no ramo em seu pleno potencial. Neste sentido, estudos comparados no âmbito do direito portuário são peças chave na identificação de problemas comuns e soluções passíveis de transplante entre os sistemas comparados. Considerando o exposto, o presente estudo discutiu os principais aspectos do contrato de arrendamento portuário nos Ordenamentos brasileiro e alemão e seus reflexos nos Portos de Hamburgo e de Paranaguá e Antonina. A abordagem metodológica partiu de uma revisão bibliográfica sobre o tema, a fim de descrever o arranjo institucional por trás de ambos os portos. Como resultado, verificou-se a elevada centralização no modelo brasileiro de gestão portuária.

Palavras-chave: Porto. Arrendamento. Modelo de gestão Portuária. Concessão portuária.
Direito comparado. Brasil. Alemanha. Paranaguá. Hamburgo.

ABSTRACT

Häfen sind wesentliche Struktur des Handels auf nationaler sowie internationaler Ebene. Das beträchtliche Investitionsvolumen, das für den Aufbau einer effizienten Hafenstruktur benötigt wird, erfordert Planung nicht nur vom Staatssektor als auch vom Privatsektor. Eines der wichtigsten Instrumente solcher Investitionen im Landlord-Hafen sind die Pachtverträge für Hafen- und Hafenindustrie-Grundstücke. In Brasilien leidet der Hafensektor unter der politischen Instabilität, die verhindert, dass der Kapitalbedarf dieser Entwicklung völlig erfüllt werden kann. In diesem Zusammenhang sind rechtsvergleichende Untersuchungen im Bereich Hafenrecht als wichtige Komponenten bei der Ermittlung von gemeinsamen Problemen und Lösungen nötig, die auf die verglichenen Rechtsordnungen übertragen werden können. Das Ziel der vorliegenden Bachelorarbeit ist, die wichtigsten Aspekte der Pachtverträge für Hafen- und Hafenindustrie-Grundstücke in den brasilianischen und deutschen Rechtsordnungen und ihre Auswirkungen auf den Hamburger Hafen und Häfen von Paranaguá und von Antonina kontrovers zu diskutieren. Die Methodik umfasst einen bibliographischen Überblick über das Thema, insbesondere mit dem Ziel, Anordnung der Einrichtungen in beiden Häfen zu beschreiben. Der Autor erhofft die Zentralisierung der brasilianischen Form der Hafenorganisation zu erreichen.

Schlüsselwörter: Hafen. Pachtvertrag. Mietvertrag. Formen der Hafenorganisation. Hafenkonzession. Vergleichende Rechtswissenschaft. Brasilien. Deutschland. Paranaguá. Hamburg.

LISTA DE SIGLAS

APPA	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
AVB-HI	Allgemeinen Vertragsbestimmungen der HPA für die Vermietung von Hafен- und Hafенindustrie-Grundstücken
CF	Constituição Federal
HafenEG	Hafenentwicklungsgesetz
HFLG	Hamburger Freihafen-Lagerhaus-Gesellschaft
HHLA	Hamburger Hafен- und Lagerhaus-Aktiengesellschaft
HPA	Hamburg Port Authority
HPAG	Gesetz über die Hamburg Port Authority
PDZ	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto

LISTA DE ABREVIATURAS

art.	-	Artigo
Coord.	-	Coordenador
ed.	-	Edição
Ed.	-	Editor
ibid.	-	Na mesma obra
op. cit.	-	Obra citada
p.	-	Página

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	8
II. MODELOS DE GESTÃO PORTUÁRIA (<i>GOVERNANCE MODELS</i>).....	12
2.1. Classificação tradicional.....	12
2.2. O modelo do Porto Proprietário.....	13
III. O ARRENDAMENTO PORTUÁRIO NA ALEMANHA (HAMBURGO).....	17
3.1. O porto sob a competência dos estados alemães e suas diferentes estruturas jurídicas	17
3.2. Por que Hamburgo? Titularidade municipal do porto.....	19
3.3. A Hamburger Hafen- und Lagerhaus-Aktiengesellschaft.....	21
3.4. A Hamburg Port Authority	24
IV. O ARRENDAMENTO PORTUÁRIO NO BRASIL	28
4.1. O porto sob a competência da União	28
4.2. A nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013) e a cessão do porto à luz da Constituição Federal	29
4.3. Regramento do arrendamento portuário	34
4.4. A Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA	39
V. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE HAMBURGO E PARANAGUÁ.....	40
5.1. Vínculo União - APPA // Cidade de Hamburgo - HPA	40
5.2. Vínculo APPA - Arrendatário // HPA - Arrendatário	43
VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	45

I. INTRODUÇÃO

A globalização e o intenso trânsito de mercadorias entre as nações exigem estruturas jurídicas uniformes, que garantam a estabilidade das transações e investimentos realizados. Neste contexto, estudos comparados no âmbito do direito portuário são peças chave na identificação de problemas comuns e soluções passíveis de transplante entre os sistemas comparados.

Os portos modernos constituem segmento fundamental de qualquer cadeia logística. O crescimento do comércio internacional e, em especial, a globalização produtiva¹, com integração entre a estrutura produtiva doméstica e internacional, exigem grande movimentação de cargas containerizadas entre plantas industriais localizadas em diferentes países.

Neste sentido, o aumento da eficiência portuária implica não apenas no da movimentação nos berço de atracação, mas também das atividades correlatas, tais como, armazenamento, desova ou arrumação de contêineres, serviços de apoio à distribuição etc.. Ou seja: o estudo da atividade portuária deve considerar a totalidade dos serviços e utilidades dispensadas às cargas, enquanto integradas em uma cadeia de produção maior, mais complexa e global.

Nesta cadeia de produção, a Alemanha vê no País o seu maior parceiro comercial na América Latina², respondendo por um volume de negócios aproximado de €18 milhões em 2015³.

¹ A dimensão produtiva da globalização é aqui expressada como o fenômeno de integração das estruturas domésticas em uma estrutura produtiva internacional. Diferentemente pode ser apresentado como a relação entre a parcela da produção internacionalizada e o PIB mundial. Há, assim, uma vinculação direta com questões de tecnologia, organização industrial e investimento internacional. O processo de globalização produtiva se dá, basicamente: (i) pelo investimento internacional e a reversão dos lucros desses investimentos; (ii) pela difusão de padrões tecnológicos e modelos de organização industrial; e (iii) pela internacionalização das estruturas de mercado e da competição empresarial. Para uma análise detalhada dessa questão, ver PRADO, Luiz Carlos. *Globalização: Notas sobre um Conceito Controverso*. UFRJ, 1993.

² REPRESENTAÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA ALEMÃ NO BRASIL. **Wirtschaftskooperation Deutschland - Brasilien. 2012.** Disponível em: <http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/de/08_Wirtschaft/Bilateral_Wirtschaft/Wirtschaftskooperation_Seite.html>. Acesso em: 12 nov. 2015

³ AUSWÄRTIGES AMT. **Beziehungen zwischen Brasilien und Deutschland.** 2016. Disponível em: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Brasilien/Bilateral_node.html>. Acesso em: 7 out. 2016.

O modelo de gestão portuária brasileiro se equilibra no binômio público/privado: a operação é realizada por particulares, enquanto a propriedade das instalações e do sítio portuário permanece sob a titularidade do setor público. Este é o chamado modelo Porto Proprietário.

Tal paradigma, comum em portos alemães, nasceu com a progressiva transferência das atividades econômicas na área portuária das mãos da autoridade pública, proprietária do porto, para agentes privados. O objetivo seria atrair particulares que se instalassem no porto, mantendo a responsabilidade do Estado pela ordenação do uso da propriedade, promoção comercial, interligação com outras autoridades públicas e privadas e a viabilização do acesso e do adequado funcionamento da infraestrutura comum.

Na Alemanha, o maior representante do Porto Proprietário pode ser encontrado na Cidade Livre e Hanseática de Hamburgo, responsável pelo tradicional porto asiático na Europa⁴ e o principal porto marítimo do continente no que se refere às importações e exportações para o leste, o centro e o norte europeus⁵.

Além disso, o Porto de Hamburgo é o maior da Alemanha em movimentação de cargas⁶, o 3º e o 15º maior porto contêiner da Europa⁷ e do mundo⁸, respectivamente. A poligonal do porto abrange, de acordo com a HafenEG, uma área de cerca de 7.145 ha, 4.226 ha dos quais de terra e 2.919 ha de espelho d'água⁹.

É de se observar que, apesar de possuir as características básicas do modelo Porto Proprietário, a gestão portuária brasileira apresenta peculiaridades que não

⁴ ALEMANHA. Hamburg Port Authority. Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Ed.). **Hamburg hält Kurs: Der Hafentwicklungsplan bis 2025**. Hamburgo, 2012. Disponível em: <<http://www.hamburg-port-authority.de/de/presse/broschueren-und-publikationen/Documents/Hafentwicklungsplan.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016. p. 7.

⁵ A.C.P. LOGISTICS EUROPE AG. **Port of Hamburg**. Disponível em: <<http://www.acp-logistics.com/port-of-hamburg.html>>. Acesso em: 18 set. 2016.

⁶ STATISTA. **Top 10 Seehäfen in Deutschland im Jahr 2015 nach gesamten Güterumschlag (in 1.000 Tonnen)**. Disponível em: <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/239221/umfrage/groesste-haefen-in-deutschland-nach-gueterumschlag/>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

⁷ _____. **Größte Häfen in Europa nach Containerumschlag im Jahr 2015 (in Millionen TEU)**. Disponível em: <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/255147/umfrage/haefen-in-europa-nach-containerumschlag/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

⁸ WORLD SHIPPING COUNCIL. **TOP 50 WORLD CONTAINER PORTS**. Disponível em: <<http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

⁹ DIERCKE HERAUSGEBER UND VERLAG. **Hamburg - Hafen: Hamburg - Hafenstadt**. Disponível em: <<http://www.diercke.de/content/hamburg-hafen-978-3-14-100800-5-34-2-1>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

podem ser ignoradas. Embora tenha se afastado de sua forma tradicional, puramente estatal, o modelo institucional portuário brasileiro ainda não alcançou uma organização definitiva que lhe permita cumprir com eficiência seu papel para o desenvolvimento econômico brasileiro¹⁰.

Nesta perspectiva, os portos estão na mira da recentíssima Lei nº 13.334/2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), de iniciativa da Presidência da República. Este se destina aos contratos administrativos estratégicos, ou seja, que não se exauram na parceria em si mesma e que se relacionam à infraestrutura nacional¹¹ – o que inclui os contratos de arrendamento portuário. Estes são verdadeiros instrumentos à mão da autoridade portuária para a gestão dos terrenos sob sua responsabilidade com vistas ao atingimento dos objetivos institucionais do porto.

Historicamente o setor portuário no País sofre com a instabilidade política, que se reflete na regulamentação setorial e desincentiva os investimentos privados no segmento. Exemplo disso é que o índice de comparecimento às recentes licitações para novos arrendamentos portuários ficou muito abaixo do esperado¹².

Igualmente, as recentes propostas para o setor, que objetivam à sua liberalização, visam a flexionar as regras do arrendamento portuário, aproximando-o do regime das autorizações de instalação portuárias, e a trazer mais segurança jurídica ao investidor-arrendatário¹³. Segurança condizente com o volume significativo de investimentos realizados na infraestrutura portuária do País por parte destes agentes, a serem compensados ao longo dos extensos prazos de vigência dos acordos.

¹⁰ BRASIL, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo 08012.007443/99-17**. Voto do Conselheiro Luiz Carlos Derlome Prado. 2005. p. 3856 e 3857.

¹¹ MOREIRA, Egon bockmann. **Deu-se início ao Programa de Parceria de Investimentos - PPI: uma festa para poucos convidados?**. 2016. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/deu-se-inicio-ao-programa-de-parceria-de-investimentos--ppi-uma-festa-para-poucos-convidados-alhy1wjxiphayxfu9nnmo2iwv>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

¹² SCHWIND, Rafael Wallbach. **O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e suas implicações no setor portuário**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 111, maio de 2016, disponível em <<http://www.justen.com.br/pdfs/IE111/IE%20111%20-%20Rafael%20-%20MPP%20727%20e%20o%20setor%20portu%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em 06 set. 2016.

¹³ BALBINO, Fernanda. Setor empresarial vai propor mudanças em Lei dos Portos. **A Tribuna**. Santos. 10 out. 2016. Disponível em: <<http://www.tribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/porto&mar/setor-empresarial-vai-propor-mudancas-em-lei-dos-portos-1/?cHash=fe58145d9cfd264f9696955b45ca7922>>. Acesso em: 20 out. 2016.

O estudo a ser empreendido não se presta a copiar o modelo hamburguês de gestão de portos, mas, numa perspectiva história e sincrônica, contribuir para aperfeiçoar o modelo brasileiro. A análise comparativa é, neste sentido, instrumento relevante de inovação de um setor que carece de estudos comparativos.

Dado o exposto, o objetivo geral deste trabalho será descrever o regime institucional dos contratos de arrendamento mercantil firmados em portos marítimos brasileiros, buscando, com auxílio do Direito Comparado, localizar as mazelas jurídicas que impedem o pleno desenvolvimento da estrutura portuária nacional.

O corpo da monografia se divide em quatro partes. A primeira expõe o conceito de modelo de gestão portuária e descreve o funcionamento do Porto Proprietário. Já a segunda se ocupa da organização do Porto de Hamburgo, abordando suas premissas constitucionais, a titularidade dos terrenos portuários e seu desenvolvimento histórico-institucional. A terceira parte se dedica à experiência brasileira, explorando os temas da titularidade federal do porto, das condições de sua cessão, das linhas gerais dos contratos de arrendamento portuário brasileiros e, em específico, da organização institucional atual do Porto de Paranaguá e Antonina. Por fim, a quarta parte faz a comparação entre os modelos de gestão portuária praticados em Hamburgo, de um lado, e em Paranaguá e Antonina, do outro.

II. MODELOS DE GESTÃO PORTUÁRIA (*GOVERNANCE MODELS*)

2.1. Classificação tradicional

A estrutura de um porto pode ser subdividida em dois componentes: a infra e a superestrutura portuárias. A primeira abrange todas as estruturas de transporte e instalações públicas e privadas de abastecimento e descarte. Já a segunda, todas as instalações incluídas na rede de tráfego marítimo e na cadeia logística¹⁴.

A competência sobre as instalações e empresas da infra e superestrutura não é uniformemente regrada. Existem antes diferentes modelos de distribuição de competências entre a administração do porto e empresas dentro ou fora da área portuária. Um porto, enquanto unidade jurídica que se ocupa de todas as funções, não existe. Ao invés disso, ele é constituído por diferentes unidades com relação à estrutura, às atividades prestadas e especialmente ao campo institucional¹⁵.

A definição do modelo portuário a ser adotado por determinado país depende muito de suas estruturas socioeconômicas, do desenvolvimento histórico de suas instalações portuárias, da distribuição geográfica de seus portos e dos bens transportados. Em seu “Port Reform Toolkit”, o Banco Mundial descreveu quatro modelos portuários, que se diferenciam entre si pelo grau com que a prestação e disponibilização de serviços e investimentos se dão por parte do poder público ou da iniciativa privada. Estas configurações têm reflexos na ordenação das instituições da infra e superestrutura portuárias, bem como na atribuição da gestão do porto¹⁶.

São os modelos: o Porto Público (*Public Port*), o Porto Ferramenta (*Tool Port*), o Porto Proprietário (*Landlord Port*) e o Porto Privado (*Private Port*)¹⁷. O item abaixo é dedicado ao terceiro, mais importante para o entendimento dos modelos de gestão

¹⁴ HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur**: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien. 57. ed. Köln: Immobilien-manager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016, p. 137 e 138.

¹⁵ Ibid., p. 137 e 138.

¹⁶ Ibid., p. 137 e 138.

¹⁷ FERRARI, Claudio; PAROLA, Francesco; TEI, Alessio. **Governance models and port concessions in Europe: Commonalities, critical issues and policy perspectives**. *Transport Policy*, [s.l.], v. 41, p.60-67, jul. 2015. Elsevier BV. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.03.012>>. Acesso em: 12 mar. 2016., p. 60 e 61.

portuária presentes nos Portos de Hamburgo e no Brasil. Mais especificamente, no Porto de Paranaguá e Antonina.

2.2. O modelo do Porto Proprietário

A maioria dos portos europeus, assim como ocorre no Brasil, seguem o modelo do Porto Proprietário. Nele, o particular pode desenvolver atividades econômicas dentro da área do porto, fazendo uso de terminais de titularidade própria. Estes, contudo, operam sob a égide das disposições de um “contrato de concessão”¹⁸.

Tal modelo de gestão permite que a autoridade portuária organize e regule o porto sem se envolver diretamente em suas atividades comerciais. Diferentemente dos modelos Porto Público e Porto Ferramenta, no Porto Proprietário a autoridade portuária não tem um papel de coadjuvante nas operações, atendo-se às atividades de planejamento e administração¹⁹.

Ainda, nele a administração portuária assume a fiscalização, gestão, construção e manutenção da infraestrutura portuária, enquanto a superestrutura e todo o leque de serviços é desenvolvido pela iniciativa privada. O poder público firma contratos de arrendamento de longa duração com operadores, refinarias, indústrias ou outros investidores. Por outro lado, a iniciativa privada é ela mesma proprietária das instalações edificadas dentro do perímetro arrendado²⁰.

É justamente o fato das áreas somente poderem ser arrendadas ou cedidas, por meio da correspondente concessão de uso, que possibilita a reorganização da

¹⁸ É importante ressaltar que os autores a quem se faz aqui referência não atribuem aos “contratos de concessão” (*concession agreements*) o mesmo significado que as Leis n° 8.987/95 e 11.079/2004. Tratam-se dos acordos firmados entre a autoridade portuária e os particulares que atuam dentro da área do porto, em premissas por ele possuídas – basicamente operadores portuários responsáveis por terminais portuários. Neste sentido, a expressão se aproximaria muito mais do significado do arrendamento portuário (art. 2º, XI, da Lei n° 12.815/2013), instituto que ainda será melhor estudado neste trabalho. Isto fica evidente em trechos como “*PAs regulate port activities by posing some constraints on terminal operators, in order to reach social and economic objectives.*” (p. 62) ou “*This can be done only at the moment when the port area is assigned to the private company (e.g., a pure terminal operator, a vertical integrated carrier) (...)*” (p. 64).

¹⁹ FERRARI, Claudio; PAROLA, Francesco; TEI, Alessio. **Governance models and port concessions in Europe: Commonalities, critical issues and policy perspectives.** Transport Policy, [s.l.], v. 41, p.60-67, jul. 2015. Elsevier BV. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.03.012>>. Acesso em: 12 mar. 2016, p. 61 e 62.

²⁰ HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien.** 57. ed. Köln: Immobilien-manager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016, p. 141.

estrutura portuária por sua administração, operacionalizada por meio do encerramento dos respectivos contratos – inclusive com o exercício de cláusulas de rescisão antecipada²¹. Outra consequência é a de que as áreas cedidas permanecem à disposição da autoridade portuária (pelos menos ao final do prazo contratual acordado para a concessão)²².

O modelo do Porto Proprietário comporta ainda suas subdivisões. No continente europeu, fala-se nos modelos latino (próprio dos países mediterrâneos) e hanseático (dos países do Mar do Norte). O primeiro é marcado pelo protagonismo do governo central em face do local. Nele, a autoridade portuária sofre mais os influxos das decisões e do planejamento do poder central (mesmo comportando certo grau de liberdade estratégica). Em suma, a autoridade portuária local terá o papel de reguladora e promotora no atingimento das metas estabelecidas para o porto por meio da maximização da capacidade de movimentação de carga. Isso, mesmo quando não puder estar diretamente envolvida com as atividades desenvolvidas na região portuária²³.

O modelo hanseático, por sua vez, enseja a independência das autoridades portuárias em relação ao poder central, estando muito mais associadas à localidade – tanto do ponto de vista estratégico como financeiro. Elas frequentemente são encorajadas a atuarem como facilitadoras ao longo da cadeia de transporte, coordenando a interação entre diferentes agentes privados²⁴.

Exemplos do modelo hanseático são os portos de Antuérpia, Rotterdam, Bremen/Bremerhaven e de Hamburgo, competindo intensamente entre si pela oferta das atividades praticadas em suas áreas *hinterland*. Apesar disso, Heinrich acredita que a estrutura organizacional destes portos é essencialmente a mesma, pois operam

²¹ HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur**: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien. 57. ed. Köln: Immobilien-manager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016, p. 141.

²² HEINRICH, Michael. Port of Hamburg, World Ports Development. In: BANCO MUNDIAL. **Port Reform Toolkit**: Effective Decision Support for Policymakers. Edition. World Bank Publications, 2003. ISBN: 978-0-8213-5046-1. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/120991468762301637/pdf/297970PAPER00182131504613.pdf>>.

Acesso em: 15 fev. 2016, p. 51.

²³ FERRARI, Claudio; PAROLA, Francesco; TEI, Alessio. **Governance models and port concessions in Europe**: Commonalities, critical issues and policy perspectives. Transport Policy, [s.l.], v. 41, p.60-67, jul. 2015. Elsevier BV. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.03.012>>. Acesso em: 12 mar. 2016, p. 61.

²⁴ Ibid., p. 61.

em torno da parceria público-privada: enquanto o setor público se ocuparia com a emissão da regulação pertinente, o estabelecimento das linhas-mestra do desenvolvimento portuário, a disponibilização da infraestrutura portuária, a administração e o arrendamento de imóveis de titularidade pública, a regulação da navegação aquática etc.; o manuseio, armazenamento e distribuição de cargas seria inteiramente dispensado à iniciativa privada²⁵.

Uma das atividades mais importantes das autoridades portuárias é compatibilizar o crescente poder de operadores de terminais e de armadores com as metas estabelecidas pelo poder público para o porto²⁶. Defender que o porto é um instrumento para o desenvolvimento local significa exigir que a autoridade portuária lide com objetivos mais amplos, para além dos tradicionalmente visados. Questões como o emprego e o meio-ambiente passam a disputar atenção com a instabilidade econômica, investimentos e capacidade de movimentação de carga²⁷.

Na opinião de Ferrari e Parola, a única ferramenta à disposição da autoridade portuária para fazer frente a estes desafios no ambiente liberalizado do Porto Proprietário é o contrato de concessão²⁸, por meio do qual ela regula a atividade portuária ao limitar as atividades dos operadores de terminais, de modo a atingir metas sociais e econômicas. Isto só pode ser feito no momento da contratação, por meio da qual a instalação portuária é conferida ao particular²⁹.

O atingimento concomitante destes diferentes objetivos nem sempre é possível, o que significa que sacrifícios são frequentes. Se de um lado a competição intraportuária está de acordo com o planejamento das autoridades portuárias, ela

²⁵ HEINRICH, Michael. Port of Hamburg, World Ports Development. In: BANCO MUNDIAL. **Port Reform Toolkit: Effective Decision Support for Policymakers**. Edition. World Bank Publications, 2003. ISBN: 978-0-8213-5046-1. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/120991468762301637/pdf/297970PAPER00182131504613.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016, p. 51.

²⁶ FERRARI, Claudio; PAROLA, Francesco; TEI, Alessio. **Governance models and port concessions in Europe**: Commonalities, critical issues and policy perspectives. Transport Policy, [s.l.], v. 41, p.60-67, jul. 2015. Elsevier BV. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.03.012>>. Acesso em: 12 mar. 2016, p. 62 e 64.

²⁷ Ibid., p. 62.

²⁸ Fazemos referência à nota 18. “Contratos de concessão”, nesta acepção, também abrangeria os contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias firmados sob a égide da Lei nº 12.815/2013.

²⁹ FERRARI; PAROLA, op. cit., p. 62 e 64.

também tende a limitar a participação das concessionárias no mercado, por exemplo³⁰.

Heinrich aponta dois fatores como sendo a causa da eficiência do Porto Proprietário [hanseático]. A um, ele permite adaptar rapidamente a estrutura portuária aos requisitos do comércio internacional. A dois, este modelo de gestão portuária possibilita a competição intraportuária pela prestação de quase todos os serviços necessários a navios, passageiros e carga, desde que o volume do tráfego e das atividades correlatas seja considerável³¹.

Frequentemente as autoridades portuárias esbarram na limitação das áreas de atracação e, conseqüentemente, da expansão do porto. Ela pode vir sob a forma de barreiras geográficas e hidrográficas ou divisas políticas. Assim, a área do porto é preciosa e deve ser alocada cuidadosamente, inclusive levando em consideração eventos futuros. O Porto Proprietário oferece um bom ferramental para o enfrentamento destes desafios³².

O próximo capítulo explorará as particularidades do porto de Hamburgo, esmiuçando as características que o situam entre os portos hanseáticos.

³⁰ FERRARI, Claudio; PAROLA, Francesco; TEI, Alessio. **Governance models and port concessions in Europe**: Commonalities, critical issues and policy perspectives. *Transport Policy*, [s.l.], v. 41, p.60-67, jul. 2015. Elsevier BV. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.03.012>>. Acesso em: 12 mar. 2016, p. 62.

³¹ HEINRICH, Michael. Port of Hamburg, *World Ports Development*. In: BANCO MUNDIAL. **Port Reform Toolkit**: Effective Decision Support for Policymakers. Edition. World Bank Publications, 2003. ISBN: 978-0-8213-5046-1. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/120991468762301637/pdf/297970PAPER00182131504613.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016, p. 51.

³² *Ibid.*, p. 51.

III. O ARRENDAMENTO PORTUÁRIO NA ALEMANHA (HAMBURGO)

3.1. O porto sob a competência dos estados alemães e suas diferentes estruturas jurídicas

O direito comparado difere as formulações constitucionais de repartição das competências entre o modelo clássico, da Constituição Norte-americana de 1787, e o moderno, resultado da Primeira Grande Guerra.

Este seria caracterizado pela dilatação dos poderes da União, com a discriminação das competências legislativas exclusivas da autoridade central e competência comuns ou concorrentes a serem exercidas tanto pela União como pelos Estados-membros.

Outra diferenciação seria aquela entre as repartições horizontal e vertical de competências. Na primeira, não se admite a concorrência de competências entre entes federados³³. Segundo Paulo Branco:

Esse modelo [de repartição horizontal] apresenta três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; outra, discrimina a competência da União deixando aos Estados-membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última, discrimina os poderes dos Estados-membros, deixando o que restar para a União. (2009, p. 850).

Um consenso já foi atingido na academia alemã com relação aos dois planos ou sistemas da Federação germânica. Segundo os defensores desta teoria, os estados federados (*Länder*) seriam subsistemas da Federação (*Bund*). Esta, por sua vez, é a Federação, além de exercer os poderes do governo federal³⁴.

Os quinze artigos da Seção VII da Lei Fundamental (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) se dedicam às competências legislativas. O artigo 70 tem estreita relação com o 30 e determina que os *Länder* poderão legislar sobre determinada matéria na medida em que a Lei Fundamental não a atribua à Federação.

³³ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, Cap. 10, p. 850.

³⁴ GUNLICKS, Arthur B.. **The Länder and German federalism**. Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 55.

O seu parágrafo 2º determina complementarmente que a competência legislativa dentro da Federação é exercida de duas maneiras: exclusiva e concorrentemente³⁵.

A leitura dos artigos 71 a 75, por sua vez, comprova que as competências legislativas da Federação são significativamente mais amplas que as estaduais. O primeiro nega aos *Ländern* qualquer ingerência nas matérias sob a competência legislativa exclusiva da Federação, a não ser que autorização neste sentido seja fornecida por meio de lei federal³⁶.

O ente federal no país virtualmente já exauriu a sua atividade dentro das competências concorrentes. A Federação assumiu a maioria dos poderes nas áreas da economia, emprego, bem-estar social e justiça³⁷. O rol não taxativo de competências legislativas federais se encontra nos doze parágrafos do artigo 73. Outras matérias sob responsabilidade federal podem ser encontradas ao longo da Lei Fundamental. Não há rol equivalente no que concerne aos *Ländern*, justamente pelo fato de reterem as matérias residuais, não atribuídas à Federação, conforme os ditames dos artigos 30 e 70 mencionados³⁸.

Os artigos 72 e 74, por seu turno, descrevem as matérias sob competência concorrente entre *Länder* e Federação. O parágrafo primeiro do artigo 72 autoriza os estados a legislarem nas zonas de concorrência quando e na exata medida em que a Federação não tenha previamente se valido de sua competência para legislar sobre o assunto. Qualquer iniciativa federativa com relação a estas matérias derroga normativa estadual abordando o mesmo assunto e não somente as disposições eventualmente incompatíveis³⁹.

Vencida esta etapa inicial, resta avaliar a situação específica da Cidade de Hamburgo dentro da distribuição de competências entre os entes da Federação Alemã.

³⁵ GUNLICKS, Arthur B.. **The Länder and German federalism**. Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 56

³⁶ *Ibid.*, p. 56.

³⁷ *Ibid.*, p. 59.

³⁸ *Ibid.*, p. 57.

³⁹ *Ibid.*, p. 57 e 58.

3.2. Por que Hamburgo? Titularidade municipal do porto

A República Federal da Alemanha é formada por 16 Estados-membros. Hamburgo, como cidade-estado, goza do mesmo nível de independência que qualquer outro estado federal e, portanto, é autônoma com relação à administração de seu porto⁴⁰.

Como resultado da distribuição de competências acima, a *Grundgesetz* atribui residualmente aos *Ländern* a responsabilidade sobre os portos. Significa dizer que, apesar de ser o maior da Alemanha e o segundo maior na Europa, o porto de Hamburgo não é de interesse nacional⁴¹.

A Lei Fundamental não tem previsão específica atribuindo à Federação responsabilidades dentro da poligonal do porto. Ela somente tem obrigações atinentes às águas territoriais, às conexões rodoviárias e à ligação entre o mar e os portos⁴², além das atividades portuárias e de *nautical management* desempenhadas fora dos limites daqueles. Dentro, estas são atribuições da cidade-estado.

Enquanto a Federação se ocupa do transporte entre e para o porto (seja ele rodo, ferro ou hidroviário), Hamburgo direciona as atividades de transporte (*shipping*) e desenvolve a área portuária dentro de condições ambientais limitadoras – os limites da cidade também determinam os de expansão do porto⁴³.

A Lei de Desenvolvimento Portuário (*Hafenentwicklungsgesetz*) de 25 de janeiro de 1982 rege “o desenvolvimento do Porto de Hamburgo como porto de abrangência universal”⁴⁴. O seu §1, (5), sentença 1, atribui o desenvolvimento portuário e a disponibilização permanente de áreas utilizáveis para os objetivos do porto, como incumbências públicas, à Cidade de Hamburgo. Complementarmente, a sentença 2 do mesmo dispositivo, com fito ao cumprimento destas tarefas, confere à

⁴⁰ KREUKELS, Antonius Maria Josephus; WEVER, Egbert (Ed.). *North Sea Ports in Transition: Changing Tides*. Assen: Uitgeverij van Gorcum, 1998, p. 77.

⁴¹ STEVENS, Henrik. *The Institutional Position of Seaports: An International Comparison*. 1. ed. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999, (The GeoJournal Library), p. 141.

⁴² *Ibid.*, p. 141.

⁴³ *Ibid.*, p. 144.

⁴⁴ Tradução livre do §1, (1), da HafenEG: “(1) Dieses Gesetz regelt die Entwicklung des Hamburger Hafens als Universalhafen.”.

Cidade a propriedade dos imóveis localizados no porto⁴⁵. A mesma lei também estabelece a poligonal do porto de Hamburgo, projetada em seu Anexo 1.

A relação entre o poder público (a cidade) e os agentes econômicos portuários é regulada pela Lei da Autoridade Portuária de Hamburgo (*Gesetz über die Hamburg Port Authority*). Os serviços portuários (movimentação, armazenamento, processamento, distribuição de cargas etc.) são dispensados aos agentes econômicos portuários⁴⁶.

A cidade, por sua vez, ocupa-se financeiramente da infraestrutura portuária. Esta abarca o acesso às instalações, as hidrovias, o muro-cais, as estruturas rodo e ferroviárias (até o limite das áreas arrendadas) e instalações marítimas. As áreas portuárias são de propriedade da cidade⁴⁷, sendo então arrendadas para os agentes econômicos portuários por um período limitado de tempo⁴⁸.

O Porto de Hamburgo é o único da Alemanha que apresenta uma divisão rígida entre a oferta da infra e da superestrutura. Enquanto a infraestrutura portuária permanece nas mãos do poder público, a iniciativa privada é a responsável pelas instalações e serviços da superestrutura portuária⁴⁹.

É por conta disso que o Porto de Hamburgo se encaixa no submodelo hanseático descrito ao item 2.2 deste trabalho. A um por ser reservada aos *Ländern* a competência legislativa e, conseqüentemente, administrativa sobre os portos – o que inclui os processos de estabelecimento de metas e gestão para seu atingimento. Não há, assim, autoridade central a influir sobre o desenvolvimento das atividades

⁴⁵ No original: “(5) ¹ Die Hafentwicklung und die dafür erforderliche dauernde Bereitstellung für Hafenzwecke nutzbarer Flächen obliegen als öffentliche Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg. ² Zur Erfüllung dieser Aufgabe soll sie das Eigentum an den Grundstücken des Hafengebiets erwerben und behält sie die ihr im Hafengebiet gehörenden Grundstücke in ihrem Eigentum. ³ Sie darf das Eigentum an den Grundstücken auf die Hamburg Port Authority übertragen. ⁴ Satz 2 gilt für die Hamburg Port Authority entsprechend. ⁵ Die Hamburg Port Authority darf das Eigentum an den Grundstücken auf die Freie und Hansestadt Hamburg zurückübertragen.”.

⁴⁶ KREUKELS, Antonius Maria Josephus; WEVER, Egbert (Ed.). **North Sea Ports in Transition: Changing Tides**. Assen: Uitgeverij van Gorcum, 1998, p. 77.

⁴⁷ A afirmação de Kreukels precisa ser atualizada. Com a edição da HPAG em 2005, a quase totalidade das áreas portuárias foi cedida para a HPA, sendo esta a atual proprietária dos terrenos. O §4, (2), da HPAG expressamente prevê, contudo, determinadas hipóteses nas quais haverá o retorno dos terrenos ao patrimônio da Cidade. Este assunto ainda será melhor abordado no item 3.4 deste trabalho.

⁴⁸ KREUKELS, op. cit., p. 77.

⁴⁹ HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien**. 57. ed. Köln: Immobilien-manager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016, p. 202.

portuárias. A dois, por esta mesma característica ser potencializada na cidade: a localidade é a única “esfera” de direito público a interagir com a iniciativa privada durante o exercício de sua empresa.

O item abaixo faz um breve apanhado do desenvolvimento histórico (responsável pelo arranjo institucional acima) da relação entre a Cidade de Hamburgo e os investimentos de particulares na região portuária, a partir das operações da Hamburger Hafen- und Lagerhaus-Aktiengesellschaft.

3.3. A Hamburger Hafen- und Lagerhaus-Aktiengesellschaft

Behrend diferencia a história do porto hamburguês em três períodos: até 1935, entre 1935 e 1970 e dali até 1994⁵⁰. Com a constituição da Hamburg Port Authority Anstalt öffentlichen Rechts em 2005, os autores acreditam que um novo período na história no porto foi instaurado, como será melhor explorado adiante.

Durante o Século XIX, a Cidade de Hamburgo assumia a responsabilidade pela gerência do cais (englobando as atividades de construção e arrendamento portuário) para permitir que pequenas empresas pudessem competir com concorrentes de maior porte⁵¹.

Em 1885 a cidade aliou forças com o antigo Norddeutschen Bank e fundou a Hamburger Freihafen-Lagerhaus-Gesellschaft⁵², sociedade empresarial então responsável pela construção e manutenção da superestrutura do porto. A infraestrutura, contudo, permaneceu sob a responsabilidade municipal. Nesta época a HFLG era a única arrendatária das áreas portuárias, contratando subarrendamentos com outros particulares.

Em 1935, a gerência do cais foi incorporada à HFLG, resultando na Hamburger Hafen- und Lagerhaus-Aktiengesellschaft⁵³, que ao longo de sua história

⁵⁰ STEVENS, Henrik. **The Institutional Position of Seaports: An International Comparison**. 1. ed. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999, (The GeoJournal Library), p. 142.

⁵¹ Ibid., p. 142.

⁵² HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien**. 57. ed. Köln: Immobilien-manager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016, p. 207.

⁵³ STEVENS, Henrik. **The Institutional Position of Seaports: An International Comparison**. 1. ed. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999, (The GeoJournal Library), p. 142.

deixou de ser uma sociedade de operações portuárias para se transformar em uma prestadora de serviços de logística de integração vertical⁵⁴.

Entre os anos de 1935 e 1970 o porto foi administrado pelo mesmo tipo de autoridade portuária observada em 1999 por Stevens em outras cidades europeias. A cidade e a HHLA firmaram à época um compromisso sob o qual contratos atinentes à movimentação de cargas foram firmados. Segundo ele, a HHLA poderia regulamentar tais serviços ou presta-los (ela mesma) a terceiros – tudo, porém, livre de concorrência⁵⁵.

Com o fenômeno da containerização, grandes investimentos por parte do setor público se fizeram necessários para que o porto não perdesse competitividade. A classe política começou a ser pressionada pelos operadores portuários privados para, entre outras demandas, implementar um modelo portuário liberal, com uma autoridade portuária autônoma⁵⁶.

Em 1967, um relatório governamental foi editado, segundo o qual as atividades oficiais da entidade passariam a ser desempenhadas por uma direção do porto politicamente controlada (*Hafendirektion*). A HHLA seria então convertida em uma sociedade privada, submetida ao regime de livre concorrência. A partir deste momento uma nova relação se desenvolveria entre a cidade e a iniciativa privada⁵⁷.

A repartição dos investimentos se daria de modo claro entre ambas as esferas: enquanto o setor público cuidaria dos investimentos em infraestrutura (e.g. abertura de novas instalações, bacias portuárias, construção de embarcadouros, construção de vias até as áreas arrendadas e assuntos náuticos), os particulares financiariam a construção da superestrutura (construções, vias terrestres, encanamentos, equipamentos de movimentação de cargas etc.). Como consequência

⁵⁴ HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur**: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien. 57. ed. Köln: Immobilien-manager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016, p. 207.

⁵⁵ STEVENS, op. cit., p. 142 e 143.

⁵⁶ Ibid., p. 143.

⁵⁷ Ibid., p. 143.

imediate, uma vez que a nova estrutura estava concluída, novas empresas privadas começaram a se instalar no porto⁵⁸.

Outro ponto abordado no documento acima foi a concentração de todas as atribuições públicas da cidade focadas na melhora da posição concorrencial do porto e das atividades de análise e planejamento numa mesma entidade pública, a *Hafendirektion*, submetida à Secretaria Municipal de Assuntos Econômicos (*Wirtschaftsbehörde*)⁵⁹.

Apesar disso, optou-se então por não implementar esta centralização. A organização do porto permaneceu marcada pela descoordenação entre as diferentes repartições públicas envolvidas, principalmente com relação ao planejamento portuário. Nela, a Secretaria Municipal de Finanças (*Finanzbehörde*), com o mesmo status legal que as *Wirtschaftsbehörde*, administrava o orçamento comum e estabelecia parcialmente o montante dos investimentos anuais no porto. Um de seus departamentos também era responsável pelo arrendamento de terrenos⁶⁰.

Uma última consequência da reestruturação do Porto de Hamburgo foi a rescisão do contrato de arrendamento mantido entre a cidade e a HHLA e a assinatura de novos instrumentos entre a primeira e outros agentes particulares⁶¹.

Desde 2007 a HHLA apresenta uma divisão de logística portuária, voltada para os segmentos de container, intermodal e logística; e outra focada em ativos imobiliários, à qual são atribuídas as áreas portuárias não específicas de transbordo. As atividades operacionais são exploradas pelas respectivas sociedades afiliadas. No total, estas são no número de trinta e uma nacionais e quatro estrangeiras⁶².

⁵⁸ STEVENS, Henrik. **The Institutional Position of Seaports: An International Comparison**. 1. ed. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999, (The GeoJournal Library), p. 143.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 143.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 143 e 144.

⁶¹ HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien**. 57. ed. Köln: Immobilien-manager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016, p. 202.

⁶² *Ibid.*, p. 207.

A sociedade ainda desempenha papel relevante dentro do porto de Hamburgo, sendo a arrendatária de três de seus quatro terminais contêineres: Altenwerder, Burchardkai e Tollerort⁶³.

Como já indicado, o Porto Proprietário [hanseático] opera sobre o binômio público/privado. Agora, passa-se propriamente ao estudo do setor público e de sua atuação no perímetro portuário, finalizando a descrição do arranjo institucional do porto de Hamburgo.

3.4. A Hamburg Port Authority

Até a constituição da HPA em 2005, o Porto de Hamburgo não era administrado por uma autoridade portuária legal e economicamente autônoma, com escrituração própria. As atividades de gestão e responsabilidade relacionadas ao porto, antes diluídas entre vários departamentos da burocracia municipal, foram então concentradas em uma mesma entidade de direito público – autônoma em relação ao corpo burocrático da cidade (a exemplo de nossas autarquias)⁶⁴.

A concentração de todas as atividades portuárias oficiais nas mãos de uma mesma entidade governamental tinha como objetivo a reunião de todo o ciclo de vida das instituições envolvidas. Igualmente, a HPA possibilitou que a organização das atividades estatais e a prestação de serviços portuário passassem a ocorrer conforme os ditames do mercado⁶⁵.

A edição da HPAG trouxe significativas alterações à exploração econômica do porto por particulares, sendo consequência da liberalização do mercado de serviços portuários e de um ambiente econômico marcado pela acirrada concorrência⁶⁶.

⁶³ HAMBURGER HAFEN UND LOGISTIK AG (Hamburgo). CONTAINER: Überblick. Disponível em: <<http://hhla.de/de/container/ueberblick.html>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

⁶⁴ STEVENS, Henrik. **The Institutional Position of Seaports: An International Comparison**. 1. ed. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999, (The GeoJournal Library), p. 142.

⁶⁵ HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien**. 57. ed. Köln: Immobilien-manager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016, p. 203.

⁶⁶ Ibid., p. 202.

A entidade é atualmente encarregada de todos os assuntos atinentes à infraestrutura, tanto do lado mar como do lado terra, à segurança do transporte marítimo, às ferrovias, ao gerenciamento de bens imóveis e às condições econômicas no porto. Suas atividades abrangem estratégia e planejamento portuários, engenharia de canais, comunicação das águas portuárias, além de modernização e manutenção conjuntas das instalações portuárias⁶⁷.

Ainda mais importante para o presente trabalho, é saber que a entidade também é responsável pelo gerenciamento de imóveis. Ela é proprietária da quase totalidade das áreas portuárias, sendo incumbida da realização e gerenciamento dos respectivos arrendamentos. Por isso a HPA consegue conciliar a demanda por áreas a curto e médio prazo, por parte dos agentes econômicos privados localizados dentro do perímetro do porto, com o desenvolvimento estratégico deste⁶⁸.

Apesar das áreas portuárias não poderem ser alienadas sob a égide das disposições da HafenEG, a HPA pactua contratos de arrendamento de longa duração, firmados e utilizados para propósitos exclusivamente comerciais⁶⁹.

As receitas da entidade dessarte são pautadas na realidade atual do mercado. São elas que possibilitam a disponibilização de estruturas específicas do utente⁷⁰ (e.g. muros-cais), com o refinanciamento completo do investimento. As empresas portuárias, por sua vez, são responsáveis pelas suas próprias instalações de serviços e transbordo⁷¹.

As despesas específicas do utente também são de responsabilidade da HPA e seu financiamento advém principalmente do mercado de capitais, no qual a forma jurídica autárquica de direito público favorece a obtenção de crédito. O funcionamento da HPA, por sua vez, é custeado pelas receitas advindas das atividades econômicas relacionadas às estruturas portuárias específicas do porto. Os lucros da entidade

⁶⁷ HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur**: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien. 57. ed. Köln: Immobilien-manager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016, p. 202.

⁶⁸ Ibid., p. 202.

⁶⁹ HAMBURGO. HAMBURG PORT AUTHORITY. **Property management**. Disponível em: <<http://www.hamburg-port-authority.de/en/port-customers/property-management/Seiten/default.aspx>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

⁷⁰ Tradução livre de *nutzerspezifischen Infrastruktur*. Eric Van Hooydonk (2003, p. 508) entende que o termo “*user-specific infrastructure*” abrange “*yards, jetties, pipes and cables for utilities on the terminal sites of a port*”.

⁷¹ HÖGNER, op. cit., p. 203.

provêm principalmente do arrendamento de áreas portuárias, muros-cais e outras instalações, além das taxas portuárias e de utilização do sistema ferroviário⁷².

Outra importante fonte de recursos é o subsídio de boa parte das atividades da infraestrutura geral por parte da Cidade de Hamburgo. A cidade é, portanto, responsável pelo financiamento da estrutura vinculada aos serviços de interesse geral (*Daseinsvorsorge*) e também pela construção e manutenção das estruturas rodoviárias e de proteção contra enchentes, por serem de sua propriedade^{73 74}.

A estrutura da HPA, prevista na HPAG, é muito similar à de uma sociedade anônima, da qual a Cidade seria a única acionista. A existência e funcionamento de um conselho de administração e da diretoria estão previstos nos §§5-8 da HPAG. O primeiro é composto por nove membros, seis dos quais são nomeados pelo Senado da Cidade e três, eleitos pelos próprios colaboradores da instituição (§6, (1), sentenças 1 e 2, da HPAG).

O §7, (1), sentença 1, da HPAG determina que uma das funções do conselho de administração da HPA é o aconselhamento e a fiscalização da diretoria. Neste sentido, os órgãos de controle corporativos estão à disposição da Cidade para resguardar seus interesses.

Além disso, o §7, (4), item 2, da HPAG exige o consentimento do Conselho de Administração para a edição de normas versando sobre a execução, modificação e encerramento de contratos de locação e arrendamento (*Miet- und Pachtverträge*) das áreas portuárias⁷⁵.

A redação de tais instrumentos é baseada nas “Allgemeinen Vertragsbestimmungen der HPA für die Vermietung von Hafen- und Hafenindustrie-

⁷² HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur**: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien. 57. ed. Köln: Immobilien-manager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016, p. 204.

⁷³ *Ibid.*, p. 204.

⁷⁴ O relatório anual da entidade referente ao ano de 2015 pode ser visualizado no seguinte endereço: <http://www.hamburg-port-authority.de/de/presse/broschueren-und-publikationen/Documents/2016%20Gesch%C3%A4ftsbericht%202015/gb_fb_de_2015.pdf>.

⁷⁵ §7 *Aufgaben und Rechte des Aufsichtsrates* [...]

(1) ¹ *Der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung zu beraten und zu überwachen [...]*.

(4) *Der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen die grundsätzlichen Angelegenheiten der Hamburg Port Authority, insbesondere [...]*

2. *die Festsetzung grundsätzlicher Regelungen für den Abschluss, die Änderung und die Aufhebung von Miet und Pachtverträgen,*

Grundstücken”⁷⁶. Apesar de atualmente estar sendo revista pela HPA, a edição vigente do documento data de 2002⁷⁷.

O procedimento normal de arrendamento começa com a edição de um *exposé* descrevendo as regras do procedimento, a descrição pormenorizada das características do imóvel a ser arrendado e (usualmente) a minuta do futuro instrumento contratual a ser firmado, baseado nas AVB-HI 2002⁷⁸.

Todo o procedimento de *bidding* é capitaneado pelo Departamento de Contratações do setor de gerenciamento de imóveis da entidade, que também se ocupa da formalização e fiscalização dos contratos, além do processamento e implementações de suas alterações⁷⁹.

Este capítulo delineou a experiência portuária alemã e, notadamente, da Cidade de Hamburgo. O capítulo seguinte tentará essencialmente o mesmo com relação ao regime portuário brasileiro e seus reflexos nos contratos de arrendamento de instalações portuárias, guardadas as peculiaridades de ambos os países.

⁷⁶ O nome do documento pode ser traduzido livremente como “Condições Gerais de Contratação da Hamburg Port Authority para o Arrendamento de Instalações Portuárias e da Indústria Portuária”.

⁷⁷ HAMBURGO. Drucksache 20/14017. **Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Anjes Tjarks (GRÜNE) vom 09.12.14 und Antwort des Senats**. Senado de Hamburgo, Alemanha, de 16 dezembro 2014. Disponível em: <<https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/47421/entsch%C3%A4digungsrisiken-bei-hpa-mietvertr%C3%A4gen.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2015., p. 1.

⁷⁸ Os *exposés* podem ser acessados no site da instituição: <http://www.hamburg-port-authority.de/de/hafenkunden/Immobilien/vertrieb/expose/Seiten/default.aspx>.

⁷⁹ HAMBURGO. HAMBURG PORT AUTHORITY. **Property management**. Disponível em: <<http://www.hamburg-port-authority.de/en/port-customers/property-management/Seiten/default.aspx>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

IV. O ARRENDAMENTO PORTUÁRIO NO BRASIL

4.1. O porto sob a competência da União

O tema dos portos historicamente sempre foi abordado pelas constituições nacionais. Os textos, contudo, não se ocupavam com a titularidade dos bens e serviços na área do porto (se públicos e/ou privados) ou com as modalidades contratuais próprias do setor⁸⁰. As preocupações dos constituintes pretéritos com relação ao regime jurídico portuário giravam em torno do equilíbrio federativo – o que englobava a definição da competência legislativa federal e a proibição de tributos discriminatórios⁸¹.

Sendo assim, é possível afirmar que, até a Constituição de 1988, os portos deviam às questões de segurança nacional e tributos a atenção dispensada em sede constitucional⁸². O regime jurídico da exploração econômica dos portos brasileiros, por sua vez, era dispensado ao legislador infraconstitucional⁸³.

Foi a atual Constituição que introduziu significativas mudanças no regime de exploração econômica portuária, sendo a primeira a dispor sobre o tema. Nas palavras de Egon Bockmann:

Desde 1988 e pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro, a atividade dos portos – marítimos, fluviais e lacustres – é imputada à competência da União, por meio da exploração direta 'ou mediante autorização, concessão ou permissão' (art. 21, XII, 'f'). Os portos deixam de ser disciplinados somente em atenção a tributos e competência legiferante, mas passam a ser definidos como itens componentes dos setores econômicos cujo desenvolvimento cabe, diretamente ou indiretamente, à União. (2014, p. 40).

Desde então não incumbe mais ao Poder federal somente a capacidade de legislar sobre tal matéria, mas também o dever de direta ou indiretamente desenvolver economicamente os portos, conforme o disposto no artigo 21, XII, 'd' c/c artigo 22, X, da Constituição. Este último inaugurou uma matriz hermenêutica para a interpretação

⁸⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. Portos brasileiros e seus regimes jurídicos. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 33-74. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 35.

⁸¹ *Ibid.*, p. 41.

⁸² *Ibid.*, p. 35.

⁸³ *Ibid.*, p. 41.

da legislação portuária, resultado da incidência direta das disposições constitucionais sobre todos os ramos do Ordenamento⁸⁴. *In verbis*:

Art. 21. Compete à União: [...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...]

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; [...] (grifo nosso)

Com relação à titularidade das áreas portuárias, Osvaldo Agripino recorda que o porto é bem público. A área do porto organizado, que se confunde com a poligonal (art. 15 da Lei nº 12.815/2013), está situada ou sobre o mar territorial ou os terrenos de marinha, atribuídos à União pelo artigo 20, VI e VII, da Constituição Federal. Adicionalmente, o conceito de bem público pode ser encontrado no artigo 98 do Código Civil⁸⁵. O tema das titularidades, porém, será melhor discutido ao item abaixo.

4.2. A nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013) e a cessão do porto à luz da Constituição Federal

A análise conjunta dos artigos 1º, IV (o trabalho e a livre iniciativa como fundamentos da República), 21 (bens e serviços atribuídos à União) e 170 e seguintes (capítulo da Ordem Econômica) permite concluir que a Constituição Federal conforma dois setores ou domínios integrados da Economia: o público (marcado pela ideia de função) e o privado (pela liberdade)⁸⁶.

Salvo raras exceções previstas no texto constitucional, a transposição entre ambos os setores é admitida, desde que submetida ao seu regramento específico⁸⁷.

⁸⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. Portos brasileiros e seus regimes jurídicos. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos**: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 33-74. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 41.

⁸⁵ CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a Nova Regulação**. São Paulo: Aduaneiras, 2015, p. 298.

⁸⁶ MOREIRA, op. cit., p. 46.

⁸⁷ Ibid., p. 46.

É o legislador ordinário que define o modo pelo qual o agente econômico privado ingressa no setor público da economia⁸⁸.

Para que pessoas privadas exerçam as atividades atribuídas à União, faz-se necessário uma lei autorizativa e definidora das espécies contratuais pertinentes, integrada a módulos contratuais regidos pelo direito administrativo privado ou dos negócios, a depender do caso. Uma série de atos administrativos culmina então em um negócio jurídico bi ou plurilateral ou numa relação jurídica multipolar⁸⁹.

Assim, o modelo de iniciativa dual da Ordem Econômica brasileira, positivada na Constituição, atribui ao legislador infraconstitucional a escolha entre os diferentes modelos portuários. Como já abordado no ponto 2.1, estes podem oscilar entre um modelo mais público-centralizador e um privado-cooperativo, com outorga da iniciativa, exploração e execução das políticas portuárias a pessoas privadas, em cooperação com as autoridades competentes⁹⁰. O legislador ordinário tem, portanto, liberdade para optar entre as tendências mais privatistas ou publicistas, instituindo o modelo [portuário] mais condizente com tal opção⁹¹.

Compete à União (englobando tanto o Congresso Nacional como a Presidência da República) optar pela uniformidade de regimes (só regime de prestação de serviço público por concessão) ou fragmentá-los, positivando a concessão, a permissão e a autorização, ou criando uma modalidade autônoma (como se dá com os arrendamentos)⁹².

Desde a revogada Lei nº 8.630/93, procura-se retirar o Estado brasileiro do desempenho direto das atividades portuárias e incentivar, a partir da legislação setorial, a iniciativa privada a prestar tais atividades e a realizar investimentos nas estruturas de titularidade pública⁹³.

⁸⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. Portos brasileiros e seus regimes jurídicos. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos**: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 33-74. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 48.

⁸⁹ Ibid., p. 47.

⁹⁰ Ibid., p. 44.

⁹¹ Ibid., p. 49.

⁹² Ibid., p. 51 e 52.

⁹³ SCHWIND, Rafael Wallbach. **O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e suas implicações no setor portuário**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba. nº 111. maio de 2016. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/pdfs/IE111/IE%20111%20-%20Rafael%20-%20MP%20727%20e%20o%20setor%20portu%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em 06 set. 2016, p. 3.

O Estado, assim, passaria a ser o regulador das atividades portuárias e não o fornecedor direto de serviços. A Lei nº 12.815/13 manteve a sistemática dos arrendamentos portuários, segundo a qual a iniciativa privada realiza investimentos na estrutura pública e, em contrapartida, é remunerada pelos usuários. Pode-se dizer, portanto, que foi estabelecida uma relação de parcerias (em sentido amplo) entre o Estado e o setor privado que vem sendo bem-sucedida. Tanto, que mantida e ampliada pela Lei nº 12.815/13⁹⁴.

Para Garcia e Freitas, o estudo da exploração da infraestrutura portuária por particulares deve partir do artigo 20, VII, da Constituição Federal. O dispositivo define que os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União. Como consequência prática, os interessados em explorar a infraestrutura portuária devem requerer ao Serviço do Patrimônio da União (SPU) um título habilitante (geralmente contratos de aforamento)⁹⁵. Importante retomar a lição de Osvaldo Agripino, que complementa com o inciso VI e o mar territorial⁹⁶:

Art. 20. São bens da União: [...]

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; [...]

Como já exposto, o artigo 22, X, da Constituição Federal confere à União a competência privativa para legislar sobre o regime de portos. O desenho constitucional da infraestrutura portuária é concluído pelo artigo 21, XII, “f”, que trata do desenvolvimento de suas atividades:

⁹⁴ SCHWIND, Rafael Wallbach. **O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e suas implicações no setor portuário**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba. nº 111. maio de 2016. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/pdfs/IE111/IE%20111%20-%20Rafael%20-%20MP%20727%20e%20o%20setor%20portu%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em 06 set. 2016, p. 3.

⁹⁵ GARCIA, Flávio Amaral; FREITAS, Rafael Véreas de. Portos Brasileiros e a Nova Assimetria Regulatória: Os Títulos Habilitantes para a Exploração da Infraestrutura Portuária.. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 221-261. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 233.

⁹⁶ CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a Nova Regulação**. São Paulo: Aduaneiras, 2015, p. 298.

Art. 21. Compete à União: [...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...]

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres

A exploração privada do porto pode se dar por meio dos institutos da autorização, concessão, permissão e do arrendamentos portuário. Carlos Ari Sundfeld entende que não há uniformidade sobre os regimes destes instrumentos de outorga:

Quanto à regulação administrativa das atividades empresariais, é enorme a diversidade dos modelos e regimes regulatórios. Não existe uniformidade de regime dos instrumentos de outorga (autorizações, concessões, arrendamentos, licenças etc.) os quais variam segundo a legislação setorial [...]. E isso tanto para as atividades que a Constituição ou a lei definiram como de titularidade estatal (serviço público) como para as demais atividades. (2014, p. 271 apud CASTRO JUNIOR, 2015, p. 270).

De todos os quatro institutos, somente o arrendamento não tem estatura constitucional, devendo sua existência à Lei nº 12.815/2013⁹⁷ – esta particularidade será melhor investigada a seguir.

No mesmo sentido, Garcia e Freitas entendem que a redação do artigo 21, XII, “f”, da Constituição Federal permite concluir que o texto constitucional positivou uma dualidade de regimes jurídicos para a exploração da infraestrutura portuária – o dos serviços públicos e das atividades econômicas:

Exposto em outros termos, quando a exploração dos serviços portuários for delegada para o setor privado, por meio dos institutos da “concessão” e da “permissão”, ter-se-á consoante o disposto no art. 175 da Constituição da República, a delegação de um serviço público, os quais serão infirmados pelo conceito constitucional de serviço público adequado (art. 175, parágrafo único, IV, da CRFB). Por outro lado, quando a exploração desses serviços for delegada pela via da “autorização”, tratar-se-á de uma atividade econômica em sentido estrito, que sofrerá os influxos da regulação estatal. (2014, p. 234).

O que o legislador infraconstitucional fez foi concretizar a diretriz constitucional acima por meio da Lei nº 12.815/2013. O regime da lei, assim, prevê

⁹⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. Portos brasileiros e seus regimes jurídicos. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 33-74. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 49.

esta dualidade de regimes para a exploração portuária, por meio de concessões e autorizações⁹⁸.

Esta “assimetria regulatória” do setor portuário é operacionalizada por meio da poligonal do porto organizado. De acordo com a Lei nº 12.815/2013, somente serão outorgadas novas autorizações para a exploração de estruturas portuárias fora da área do porto organizado. Dentro da poligonal, apenas serão contratados arrendamentos e concessões⁹⁹.

Neste ponto, é necessário dedicar algum tempo aos conceitos manejados pela Lei nº 12.815/2013. Segundo ela, a área do porto organizado abrange as instalações portuárias vinculadas a uma administração portuária, que por sua vez é uma das esferas de regulação do porto, responsável por gerir aquelas¹⁰⁰. Para o artigo 17 da Lei nº 12.815/2013: “A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado”.

Finalmente, a Lei nº 12.815/2013, em seu artigo 2º, I, define o “Porto Organizado” como:

bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária. (grifo nosso).

A Lei nº 12.815/2013 exige que a área do porto organizado seja delimitada por ato do Presidente da República. Complementando, o seu artigo 15 estabelece, ainda, que os limites devem considerar “a adequação dos acessos marítimos e terrestres, os ganhos de eficiência e competitividade decorrente da escala das operações e as instalações portuárias já existentes”.

Diferenciando-a da acepção econômica, Garcia e Freitas entendem que a acepção jurídica de “bens públicos” os define como aqueles de propriedade das

⁹⁸ GARCIA, Flávio Amaral; FREITAS, Rafael Véreas de. Portos Brasileiros e a Nova Assimetria Regulatória: Os Títulos Habilitantes para a Exploração da Infraestrutura Portuária.. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 221-261. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 234.

⁹⁹ Ibid., p. 234.

¹⁰⁰ MAYER, Giovanna. Notas sobre o regime dos portos brasileiros. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 75-110. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 105.

peças jurídicas de direito público – União, Estados, municípios, Distrito Federal, territórios e autarquias, conforme o disposto no artigo 98 do Código Civil¹⁰¹.

Como bem observa Vitor Schirato, o contrato de arrendamento de instalações portuárias é contrato de direito público que pode ser firmado por particulares. É possível que o arrendatário se torne a autoridade portuária do porto organizado onde se localizar o arrendamento, que, por sua vez, pode ser concessionário privado da União. Assim, o regime especial do contrato administrativo decorre tão somente da atividade sobre a qual versa¹⁰².

Seguindo, pode-se concluir que a delimitação da poligonal do “Porto Organizado” deverá ser composta por bens de propriedade do Poder Público, o que “atrai o regime publicístico da impenhorabilidade, da relativa inalienabilidade, da impossibilidade de oneração e da imprescritibilidade para fins de usucapião – enquanto estes estiverem afetados à atividade portuária”¹⁰³. Desta maneira, o conceito de “porto organizado” tem o condão de estabelecer a natureza do título jurídico habilitante da exploração da infraestrutura portuária.

Arrematando, Osvaldo Agripino sintetiza que a atividade portuária exercida mediante arrendamento no Brasil, sem exceções regionais, é submetida ao regime jurídico público com base na Constituição Federal e no marco regulatório do setor (Lei nº 12.815/2013 e a Resolução ANTAQ nº 3.220/2014)¹⁰⁴.

4.3. Regramento do arrendamento portuário

Regatando, o exercício de atividades de titularidade da União por particulares depende da existência de: **(i)** uma lei autorizativa e definidora – integrada a módulos contratuais regidos pelo direito administrativo privado ou dos negócios, a depender do

¹⁰¹ GARCIA, Flávio Amaral; FREITAS, Rafael Véreas de. Portos Brasileiros e a Nova Assimetria Regulatória: Os Títulos Habilitantes para a Exploração da Infraestrutura Portuária.. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 221-261. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 243.

¹⁰² SCHIRATO, Vitor Rhein. **A experiência e as expectativas da regulação do setor portuário no Brasil**. In Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, v. 15, jul./ago. 2013. p. 13 apud CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a Nova Regulação**. São Paulo: Aduaneiras, 2015, p. 304.

¹⁰³ GARCIA; FREITAS, op. cit., p. 243.

¹⁰⁴ CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a Nova Regulação**. São Paulo: Aduaneiras, 2015, p. 314.

caso –; sucedida por uma **(ii)** série de atos administrativos; que, por sua vez, desembocam em **(iii)** um negócio jurídico bi ou plurilateral ou numa relação jurídica multipolar¹⁰⁵.

No caso específico dos arrendamentos portuários, tem-se a **(i)** Lei nº 12.815/2013, que, conforme sua ementa, “[D]ispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários”; e um **(iii)** contrato de arrendamento (eventualmente atrelado a um de concessão), **(ii)** precedido de licitação¹⁰⁶.

Continuando o raciocínio, o arrendamento portuário é instrumento da *privatização formal* (ou organizatória ou de gestão), na qual a titularidade dos bens e serviços prestados permanece integralmente pública. Somente a superfície destes é afetada, persistindo aquilo que têm de essencial e facultando que a gestão e o domínio sejam outorgados a empreendedor privado por prazo determinado e de acordo com os respectivos regulamentos e, especialmente, contratos¹⁰⁷.

Dentro dos limites da área do porto organizado, há várias formas de prestação de serviço, sendo que a mais conhecida é a concessão de serviço público, vinculada a determinadas instalações e terrenos¹⁰⁸. Há, porém, situações nas quais a administração portuária não pode (quando a concessão não abrange toda a área do porto organizado, por exemplo) ou não tem interesse em explorar determinado espaço que lhe caiba¹⁰⁹. Nestas situações, as áreas inoperantes podem ser cedidas pela autoridade portuária a “pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho” (art. 1º, §3º, da Lei nº 12.815/2013) por meio do instituto do arrendamento portuário.

Ele é o título que autoriza a utilização do bem público: instalações de armazém bem como terminais privados. Da inaplicabilidade do arrendamento portuário para as

¹⁰⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. Portos brasileiros e seus regimes jurídicos. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 33-74. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 47.

¹⁰⁶ Ibid., p. 48.

¹⁰⁷ Ibid., p. 53.

¹⁰⁸ MAYER, Giovanna. Notas sobre o regime dos portos brasileiros. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 75-110. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 105.

¹⁰⁹ Ibid., p. 105.

áreas fora do porto organizado é possível inferir que o instituto se destina primariamente à organização do solo – apesar de ter um regramento diferente daquele do direito comum¹¹⁰.

O artigo 2º, XI, da Lei nº 12.815/2013 conceitua o arrendamento portuário como “cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado”. Os artigos 4º e seguintes contém por sua vez as regras gerais para o arrendamento das instalações portuárias.

Para Garcia e Freitas, o arrendamento portuário não se confunde com um contrato típico de arrendamento público, por meio do qual o arrendatário explora os frutos de determinada propriedade pública, mediante condições especiais, aprovadas pelo Ministro da Fazenda (art. 96, caput, do Decreto-Lei nº 9.760/1946, alterado pela Lei nº 11.314/2006)¹¹¹.

Diversamente, os autores afirmam que tal modalidade contratual veicularia um serviço público, por meio do qual a administração pública transfere não só o uso de determinado bem público, mas também a prestação de um serviço sob a sua titularidade (art. 21, XII, “f”, da CF). Ainda, o arrendamento portuário teria natureza de subconcessão de serviços públicos, “posto que [as parcelas territoriais do Porto Organizado] estão, necessariamente, vinculadas à concessão do serviço público portuário, prestado na estrutura do ‘Porto Organizado’ ”¹¹².

Fazendo alusão aos ensinamentos de Marçal Justen Filho, Garcia e Freitas concluem que o arrendamento portuário seria exemplo de *subconcessão imprópria*, na qual o concessionário exercerá somente parcela do poder de polícia administrativa em face dos arrendatários na posição de autoridade portuária (art. 4º, I e II, do Decreto nº 8.033/2013). Além disso, o contrato estabelece uma relação direta entre o Poder

¹¹⁰ MAYER, Giovanna. Notas sobre o regime dos portos brasileiros. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 75-110. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 105 e 106.

¹¹¹ GARCIA, Flávio Amaral; FREITAS, Rafael Véreas de. Portos Brasileiros e a Nova Assimetria Regulatória: Os Títulos Habilitantes para a Exploração da Infraestrutura Portuária.. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 221-261. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 249.

¹¹² Ibid., p. 249.

Concedente (União) e os subconcessionários (arrendatários) ao prestar um serviço público de titularidade da União^{113 114}.

Opinião similar tem Mayer, que entende que o arrendamento instrumentaliza a outorga de serviço público, para além da concessão e autorização. Com isto em mente, a escassez das áreas portuárias exige que elas sejam eficientemente utilizadas. Deste modo, a fixação de padrões de prestação de serviço é imperiosa dentro do contrato de arrendamento¹¹⁵.

Nesta mesma linha, Osvaldo Agripino aponta que o contrato de arrendamento portuário, tal qual o de concessão, deve necessariamente trazer disposições versando sobre o montante de investimentos e de cargas a serem movimentadas (art. 5º da Lei nº 12.815/2013), que, se não cumpridas, ensejam o cancelamento do contrato¹¹⁶. Da mesma maneira, o arrendamento de bem público destinado à atividade portuária é realizado mediante a celebração de contrato (art. 4º da Lei nº 12.815/2013), sempre precedido de licitação, nos termos da lei setorial e seu regulamento¹¹⁷. Mayer inclusive defende que a única diferença, neste e nos demais pontos, entre a concessão e o arrendamento portuários seria o instrumento de outorga¹¹⁸.

Foi precisamente a proximidade entre a concessão do porto organizado e do arrendamento das instalações portuárias que permitiu que a Lei nº 12.815/2013 disciplinasse conjuntamente ambos os instrumentos. De sua leitura resulta que ambos

¹¹³ GARCIA, Flávio Amaral; FREITAS, Rafael Véreas de. Portos Brasileiros e a Nova Assimetria Regulatória: Os Títulos Habilitantes para a Exploração da Infraestrutura Portuária.. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 221-261. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 250.

¹¹⁴ Os autores têm ciência da controvérsia em torno da natureza jurídica do arrendamento portuário, entre as correntes que nele veem uma concessão de serviço público, de bem público ou obra pública ou o arrendamento clássico do direito comum aplicado à administração pública. As duas primeiras acepções são utilizadas indistintamente neste trabalho. Para uma análise mais detalhada dessa questão, ver CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a Nova Regulação**. São Paulo: Aduaneiras, 2015.

¹¹⁵ MAYER, Giovanna. Notas sobre o regime dos portos brasileiros. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 75-110. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 65.

¹¹⁶ CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a Nova Regulação**. São Paulo: Aduaneiras, 2015, p. 264.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 315.

¹¹⁸ MAYER, Giovanna. Notas sobre o regime dos portos brasileiros. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 75-110. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 108.

devem ser precedidos de licitação (art. 4º da Lei nº 12.815/2013)¹¹⁹ e apresentar as mesmas cláusulas contratuais essenciais (art. 5º da mesma lei). Seguindo idêntica lógica, o artigo 19 do Decreto nº 8.033/2013 limita o prazo de ambas as modalidades contratuais a 25 anos, prorrogável uma única vez por período não superior ao originalmente contratado¹²⁰.

Com relação à licitação, o artigo 5º da Resolução ANTAQ nº 3220/2014 determina que o projeto de arrendamento de áreas e instalações portuárias observará o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto. Este deve ser elaborado pela autoridade portuária e submetido à aprovação da Secretaria de Portos da Presidência da República¹²¹, conforme o artigo 17, §2º, da Lei nº 12.815/2013. Osvaldo Agripino entende que a agência deve fiscalizar os contratos de arrendamento e, com base nas diretrizes do poder concedente, elaborar os editais e realizar os procedimentos licitatórios¹²².

Resta consignar que ao final do arrendamento, o artigo 5º, §2º, da Lei nº 12.815/2013 impõe que todos os bens investidos se incorporam ao patrimônio do porto e, por extensão, da União. Os arrendatários pagam tarifas portuárias definidas unilateralmente pelo governo federal, mas não têm garantias que o poder público fornecerá infraestrutura e serviços condominiais¹²³.

Após as explanações acima, já é possível descrever a estrutura jurídica do Porto de Paranaguá e Antonina com base nos conceitos e institutos setoriais descritos.

¹¹⁹ Conforme Egon Bockmann (2014, p. 57), as hipóteses de inexigibilidade e de licitação não exitosa (com dispensa prevista ao art. 24, V, da Lei nº 8.666/1993) autorizam a contratação direta.

¹²⁰ GARCIA, Flávio Amaral; FREITAS, Rafael Véreas de. Portos Brasileiros e a Nova Assimetria Regulatória: Os Títulos Habilitantes para a Exploração da Infraestrutura Portuária.. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 221-261. ISBN 978-85-7700-926-8, p. 250.

¹²¹ Recentemente o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil assumiu as competências da extinta Secretaria de Portos da Presidência da República por meio da Lei nº 13.341/2016.

¹²² CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a Nova Regulação**. São Paulo: Aduaneiras, 2015, p. 115.

¹²³ CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a Nova Regulação**. São Paulo: Aduaneiras, 2015, p. 265.

4.4. A Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA

A Administração do Porto de Paranaguá - A.P.P. foi criada pelo Governo do Paraná em 1947, por meio do Decreto-Lei nº 686/47.

Foi com a edição da Lei Ordinária estadual nº 6249/71 que as Administrações do Porto de Paranaguá - A.P.P. e do Porto de Antonina - A.P.A. foram integradas em uma mesma entidade autárquica única¹²⁴, vinculada à antiga Secretaria de Estado dos Negócios dos Transportes. Ela recebeu a denominação de Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – A.P.P.A., sendo dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, técnica e financeira.

A sua transformação em empresa pública, sob a mesma denominação, dotada de personalidade jurídica de direito privado vinculada à atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, foi autorizada pela Lei Ordinária estadual nº 17.895/2013. Esta, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº 11.562 /2014, por meio do qual se aprovou o estatuto da nova empresa.

Atualmente, a entidade é responsável por gerir os portos paranaenses através do Convênio de Delegação¹²⁵ nº 037/2001, celebrando em 11 de dezembro de 2001 entre o Estado do Paraná e a União e com validade de 25 anos. O encerramento está previsto para 1º de janeiro de 2027, com possibilidade de prorrogação¹²⁶.

As áreas objeto da delegação abrangem a integralidade do Porto de Paranaguá, cuja poligonal foi recentemente revista pelo Decreto de 11 de fevereiro de 2016 da Presidência da República, como forma de ajustar a última demarcação que datava de 2002 à Lei nº 12.815/2013.

¹²⁴ PARANÁ. ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA. **História do Porto de Paranaguá.** Disponível em: <<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=26>>. Acesso em: 16 nov. 2015

¹²⁵ A delegação é conceituada pelo art. 2º, X, da Lei nº 12.815/2013 como a “transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277/96”. O art. 3º desta, por sua vez, exige que a delegação seja formalizada mediante convênio.

¹²⁶ AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Porto de Paranaguá.** 2012. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Portos/2012/Paranagua.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016

V. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE HAMBURGO E PARANAGUÁ

Com base nas informações dos dois capítulos iniciais, passa-se agora à análise comparativa entre os dois principais vínculos institucionais presentes em ambos os portos analisados.

O primeiro vínculo pode ser observado entre a entidade de direito público titular das áreas portuária e aquela à qual é feita a outorga da gestão portuária e, conseqüentemente, responsável pela cessão das mesmas áreas por meio do contrato de arrendamento (a autoridade portuária). O segundo é formalizado por meio deste instrumento, entre o responsável pela outorga e os particulares interessados em fazer uso da estrutura portuária para o desenvolvimento de suas atividades.

A análise dará enfoque à comparação em si e não à exposição pormenorizada dos conteúdos já explorados nos capítulos anteriores.

5.1. Vínculo União - APPA // Cidade de Hamburgo - HPA

Esta primeira comparação girará em torno dos seguintes pontos: **a)** distribuição constitucional de competências legislativa e de gestão; **b)** titularidade das áreas portuárias; **c)** outorga das tarefas atinentes aos portos a entidades da administração pública indireta; **d)** outorga das áreas portuárias a entidades da administração pública indireta; e **f)** fiscalização das entidades da administração pública indireta.

Inicia-se com a atribuição constitucional de competências legislativas e de gestão entre os diferentes entes das federações alemã e brasileira. O artigo 25, §1º, da Constituição Federal e o Artigo 30 da *Grundgesetz* desempenham função semelhante em ambos os ordenamentos, ao atribuir aos estados-membros “as competências” e “o exercício do poder estatal e o cumprimento das funções públicas” que não tenham sido atribuídos à União ou objeto de disposição contrária na *Grundgesetz*.

O efeito destas disposições, contudo, é diverso em ambos os países. No Brasil, o artigo 21, XII, “f” c/c artigo 22, X, da Constituição Federal atribui à União explorar “os portos marítimos, fluviais e lacustres” e legislar sobre regime dos portos,

retirando estas matérias da apreciação dos estados-membros. A *Grundgesetz*, por sua vez, silencia a respeito do assunto, permitindo que os *Länder* se ocupem internamente do regime portuário.

A atribuição subsidiária alemã condiz com o modelo de gestão portuária hanseático, focado no desenvolvimento local. No País, o porto está incluído na esfera de competência da União, objeto de interesse nacional. O modelo portuário brasileiro, portanto, é de um Porto Proprietário *marcado pela centralização*.

Apesar de permissivo constitucional autorizar a exploração dos portos indiretamente, a titularidade das áreas afetadas a esta finalidade e a competência legislativa sobre a matéria permanecem fundamentalmente nas mãos da União. As únicas possibilidades de dinamização deste cenário, com o ingresso de pessoas jurídicas de direito público outras no setor portuário, é através da delegação, prevista na Lei nº 12.815/2013.

Tanto a União como a Cidade de Hamburgo são, ao mesmo tempo, livres para definir a política de seus respectivos portos e proprietárias das instalações portuárias. A primeira, por conta do artigo 20, VI e VII, da Constituição Federal e a segunda, pelo §1, (5), sentença 2, HafenEG (diante do silêncio da *Grundgesetz*).

Ocorre que tanto em Hamburgo como em Paranaguá e Antonina, nenhuma das titulares se interessa em desenvolver as atividades de gestão diretamente, por meio da administração pública direta. Antes, ambas preferem a outorga destas funções a entidades públicas desprendidas do corpo burocrático principal: a HPA, entidade pública autárquica (*Anstalt öffentlichen Rechts*) de acordo com o §2, (1), HPAG; e a APPA, empresa pública estadual. Assim, ambos os portos comparados são geridos por instituições com autonomia administrativa, técnica e financeira.

Tanto a HPA como a APPA estão autorizadas a ceder temporariamente as áreas portuárias a particulares para o exercício de atividades econômicas no porto. Isso, desde que cumpridas as disposições das respectivas leis autorizativas. Enquanto no Brasil, tal permissão está expressamente incluída no artigo 21, XII, da Constituição Federal, em Hamburgo ela vem sob a forma da HafenEG, infraconstitucional.

Enquanto a HPAG garantiu à HPA a quase totalidade das áreas do porto de Hamburgo em 2005, a APPA não é titular das áreas portuárias, mas somente delegatária que assume o papel de autoridade portuária e firma contratos de arrendamento em seu nome. Como resultado, a gestão de ambos os portos acaba por ser outorgada pela titular da área portuária à entidade responsável pela cessão das mesmas áreas por meio do contrato de arrendamento.

Esta constatação vai de encontro ao observado por Ferrari e Parola, que asseveram que estes instrumentos de concessão *lato sensu* são essenciais para que a autoridade portuária atinja os objetivos estabelecidos para o porto dentro de um ambiente liberalizado. Não é possível imaginar a administração eficiente das atividades portuárias por parte das entidades acima sem um gerenciamento simultâneo dos bens imóveis utilizados por parte das mesmas entidades¹²⁷.

Os limites das outorgas operacionalizadas mediante estes instrumentos se confundem com os limites do próprio porto. Se de um lado o Porto de Hamburgo tem sua poligonal definida em lei (Anexo 1 da HafenEG), a do Porto de Paranaguá é objeto de ato administrativo específico, emanado da Presidência da República, por meio de sua Secretaria de Portos¹²⁸.

Por fim, os vínculos também se diferenciam pela maneira como os interesses das titulares das áreas portuária são resguardados na relação com a respectiva entidade da administração pública indireta.

No Brasil, este controle se dá com a interferência de uma terceira entidade pública na relação. O artigo 51-A, §1º, da Lei nº 10.233/2001 exige que a ANTAQ se imiscua, sendo a responsável pela fiscalização das atividades desenvolvidas pelas administrações dos portos objeto de convênios de delegação celebrados nos termos da Lei nº 9.277/96.

Já os interesses da Cidade de Hamburgo também são resguardados durante a fiscalização das atividades da HPA. A diferença reside no fato de ser ela realizada

¹²⁷ FERRARI, Claudio; PAROLA, Francesco; TEI, Alessio. **Governance models and port concessions in Europe**: Commonalities, critical issues and policy perspectives. *Transport Policy*, [s.l.], v. 41, p.60-67, jul. 2015. Elsevier BV. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.03.012>>. Acesso em: 12 mar. 2016, p. 62 e 64.

¹²⁸ Remete-se o leitor à nota explicativa nº 118.

pela própria Cidade, por meio dos mecanismos corporativos de controle incorporados à HPA pela HPAG. Basta notar que as competências do conselho de administração da HPA, dispostas no §7, (1), sentença 1, da HPAG são similares às aquelas previstas ao artigo 142, III e VI, da Lei nº 6.404/1976.

5.2. Vínculo APPA - Arrendatário // HPA - Arrendatário

A segunda comparação se dividirá nos seguintes pontos: **a)** instrumento utilizado para a formalização do arrendamento de instalações e áreas portuárias; **b)** origem das regras de contratação do arrendamento de instalações e áreas portuárias; **c)** procedimento de *bidding*; **d)** responsabilidade pelas instalações e áreas portuárias e pelas atividades nelas desenvolvidas.

O vínculo entre a entidade responsável pela cessão das áreas portuárias e os arrendatários é formalizado por meio de um contrato de arrendamento tanto em Hamburgo como em Paranaguá. Em Hamburgo, a relação entre a cidade e os agentes portuários privados é regrada pela HPAG e pelo respectivo contrato de arrendamento, elaborado de acordo com as condições gerais de contratação da entidade.

Já as regras de redação do instrumento em Hamburgo são emitidas pela própria autoridade portuária (as AVB-HI 2002). No Brasil, tal regulamentação vem na forma da Lei nº 12.815/2013, precedendo logicamente a instituição do título da APPA sobre o porto de Paranaguá (ou seja, a delegação). O processo licitatório exigido pela Lei nº 12.815/2013, porém, encontra paralelo no procedimento de *bidding* executado pela HPA para a seleção dos futuros arrendatários.

Uma vez firmado o instrumento de outorga, em ambos os portos, o particular assume a responsabilidade sob suas próprias instalações e pelo desenvolvimento de suas atividades. Em suma, os serviços portuários são prestados pelos particulares nos dois portos – reforçando a afirmação de serem ambos exemplos de Porto Proprietário.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime brasileiro de gestão portuária, apesar de Porto Proprietário, é centralizado e foge ao exemplo dos portos hanseáticos. Em contrapartida, a cidade de Hamburgo se beneficia com a atividade de seu porto, cujo modelo de arrendamento permite que a autoridade portuária local faça a gestão mais adequada dos imóveis dentro do porto, de modo a atingir os objetivos de longo prazo estabelecidos pelo setor público em conjunto com o privado para a estrutura.

As recentes iniciativas do Governo Federal de atrair mais investimentos para o setor de infraestrutura prometem interferir no segmento portuário, que carece atualmente de iniciativas que, no contexto atual do País, não se concretizam pela falta de estrutura legal hábil.

O regime de arrendamentos portuários previstos na Lei nº 12.815/2013 e no Decreto nº 8.033/2013 quiçá poderia se beneficiar com a maior regionalização dos procedimentos de contratação. O contato mais direto da autoridade portuária com a realidade do porto faria supor que a alocação mais eficiente dos terrenos resultaria de uma gestão local autocéfala.

Isso não significaria, contudo, o abandono dos interesses da União, que seguiriam resguardados pela atuação autônoma da ANTAQ e a do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

REFERÊNCIAS

- A.C.P. LOGISTICS EUROPE AG. **Port of Hamburg**. Disponível em: <<http://www.acp-logistics.com/port-of-hamburg.html>>. Acesso em: 18 set. 2016.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Porto de Paranaguá**. 2012. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Portos/2012/Paranagua.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016.
- ALEMANHA. Hamburg Port Authority. Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Ed.). **Hamburg hält Kurs: Der Hafentwicklungsplan bis 2025**. Hamburgo, 2012. Disponível em: <<http://www.hamburg-port-authority.de/de/presse/broschueren-und-publikationen/Documents/Hafentwicklungsplan.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.
- AUSWÄRTIGES AMT. **Beziehungen zwischen Brasilien und Deutschland**. 2016. Disponível em: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Brasilien/Bilateral_node.html>. Acesso em: 7 out. 2016.
- BALBINO, Fernanda. Setor empresarial vai propor mudanças em Lei dos Portos. **A Tribuna**. Santos. 10 out. 2016. Disponível em: <<http://www.tribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/porto&mar/setor-empresarial-vai-propor-mudancas-em-lei-dos-portos-1/?cHash=fe58145d9cfd264f9696955b45ca7922>>. Acesso em: 20 out. 2016.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Cap. 10.
- BRASIL, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo 08012.007443/99-17**. Voto do Conselheiro Luiz Carlos Derlome Prado. 2005. p. 3853 - 3882.
- CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a Nova Regulação**. São Paulo: Aduaneiras, 2015.
- DIERCKE HERAUSGEBER UND VERLAG. **Hamburg - Hafen**: Hamburg - Hafenstadt. Disponível em: <<http://www.diercke.de/content/hamburg-hafen-978-3-14-100800-5-34-2-1>>. Acesso em: 08 nov. 2016.
- FERRARI, Claudio; PAROLA, Francesco; TEI, Alessio. Governance models and port concessions in Europe: Commonalities, critical issues and policy perspectives. **Transport Policy**, [s.l.], v. 41, p.60-67, jul. 2015. Elsevier BV. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.03.012>>. Acesso em: 12 mar. 2016.
- GARCIA, Flávio Amaral; FREITAS, Rafael Véreas de. Portos Brasileiros e a Nova Assimetria Regulatória: Os Títulos Habilitantes para a Exploração da Infraestrutura Portuária.. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei nº 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 221-261. ISBN 978-85-7700-926-8.

GUNLICKS, Arthur B.. **The Länder and German federalism**. Manchester: Manchester University Press, 2003.

HAMBURGER HAFEN UND LOGISTIK AG (Hamburgo). **CONTAINER: Überblick**. Disponível em: <<http://hhla.de/de/container/ueberblick.html>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

HAMBURGO. Drucksache 20/14017. **Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Anjes Tjarks (GRÜNE) vom 09.12.14 und Antwort des Senats**. Senado de Hamburgo, Alemanha, de 16 dezembro 2014. Disponível em: <<https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/47421/entsch%C3%A4digungsrisiken-bei-hpa-mietvertr%C3%A4gen.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2015.

HAMBURGO. HAMBURG PORT AUTHORITY. **Property management**. Disponível em: <<http://www.hamburg-port-authority.de/en/port-customers/property-management/Seiten/default.aspx>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

HEINRICH, Michael. Port of Hamburg, World Ports Development. In: BANCO MUNDIAL. **Port Reform Toolkit: Effective Decision Support for Policymakers**. Edition. World Bank Publications, 2003. ISBN: 978-0-8213-5046-1. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/120991468762301637/pdf/297970PAPER00182131504613.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

HÖGNER, Johannes. **Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur: Eine theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von Fallstudien**. 57. ed. Köln: Immobilienmanager-verl., 2010. (Schriften zur Immobilienökonomie). Disponível em: <<http://epub.uni-regensburg.de/24511/>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

KREUKELS, Antonius Maria Josephus; WEVER, Egbert (Ed.). **North Sea Ports in Transition: Changing Tides**. Assen: Uitgeverij van Gorcum, 1998.

MAYER, Giovanna. Notas sobre o regime dos portos brasileiros. In: MOREIRA, Egon Bockman (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei n° 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 75-110. ISBN 978-85-7700-926-8.

MOREIRA, Egon Bockmann. Portos brasileiros e seus regimes jurídicos. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Portos e seus regimes jurídicos: a Lei n° 12.815/2013 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 33-74. ISBN 978-85-7700-926-8.

MOREIRA, Egon bockmann. **Deu-se início ao Programa de Parceria de Investimentos - PPI: uma festa para poucos convidados?**. 2016. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/deu-se-inicio-ao-programa-de-parceria-de-investimentos--ppi-uma-festa-para-poucos-convidados-alhy1wjxiphayxfu9nnmo2iww>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

PARANÁ. ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA. **História do Porto de Paranaguá**. Disponível em: <<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=26>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

REPRESENTAÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA ALEMÃ NO BRASIL. **Wirtschaftskooperation Deutschland - Brasilien**. 2012. Disponível em: <http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/de/08_Wirtschaft/Bilateral_Wirtschaft/Wirtschaftskooperation_Seite.html>. Acesso em: 12 nov. 2015.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e suas implicações no setor portuário**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba. n° 111. maio de 2016. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/pdfs/IE111/IE%20111%20-%20Rafael%20-%20MP%20727%20e%20o%20setor%20portu%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em 06 set. 2016.

STATISTA. **Größte Häfen in Europa nach Containerumschlag im Jahr 2015 (in Millionen TEU)**. Disponível em: <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/255147/umfrage/haefen-in-europa-nach-containerumschlag/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. **Top 10 Seehäfen in Deutschland im Jahr 2015 nach gesamten Güterumschlag (in 1.000 Tonnen)**. Disponível em: <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/239221/umfrage/groesste-haefen-in-deutschland-nach-gueterumschlag/>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

STEVENS, Henrik. **The Institutional Position of Seaports: An International Comparison**. 1. ed. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999. (The GeoJournal Library).

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para céticos. In: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a Nova Regulação**. São Paulo: Aduaneiras, 2015.

VAN HOOYDONK, Eric (Ed.). **European seaports law the regime of ports and port services under European law and the ports package**. Antwerpen: Apeldoorn Maklu, 2003.

WORLD SHIPPING COUNCIL. **TOP 50 WORLD CONTAINER PORTS**. Disponível em: <<http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports>>. Acesso em: 10 nov. 2016.