



ANTAQ

**Processo:** 50300.004524/2023-68

**Tipo:** Finalístico - Consulta Externa

**Parte:** Superintendência do Porto de Itajaí (SPI)

**Contextualização:** Consulta acerca da possibilidade da realização de repasse financeiro ao OGMO/Itajaí pela Superintendência do Porto de Itajaí (SPI), a título de abono indenizatório emergencial, aos trabalhadores portuários avulsos.

**Relator:** Caio César Farias Leôncio

1. Preliminarmente, observo que nos presentes autos foi realizada a devida instrução técnica e jurídica, que o torna apto para o julgamento por parte dessa Diretoria Colegiada.
2. Em deliberação consulta formulada pela Superintendência do Porto de Itajaí (SPI), acerca da possibilidade de prestar apoio à iniciativa do Órgão Gestor de Mão de Obra do Trabalhador Portuário do Porto de Itajaí (OGMO/Itajaí), sob a forma de um repasse único daquela Autoridade Portuária ao referido Órgão, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), visando a assegurar um montante a título de abono indenizatório emergencial aos trabalhadores portuários avulsos (TPA's), para mitigar os efeitos da redução das operações portuárias, as quais se deram tanto em decorrência do fim da vigência do Contrato de Arrendamento nº 30/2001, bem como das incertezas associadas ao processo de desestatização/concessão do Porto de Itajaí conduzido pelo governo federal.

## **I - DA IMPOSSIBILIDADE DE REPASSE DE RECEITAS DA DELEGAÇÃO À LUZ DO CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO E ADITIVO**

3. Conforme relatado nos autos, o Porto Organizado de Itajaí é administrado e explorado pela (SPI), nos termos do Termo Aditivo Nº 1º (SEI 1884564), que aditou o Convênio de Delegação nº 08/97,<sup>[1]</sup> instrumento que delimita, *in totum*,<sup>[2]</sup> o regime jurídico específico aplicável à delegação. Neste cenário, ao compulsar as cláusulas do Termo Aditivo Nº 1º (SEI 1884564), verifico que os itens 7.1. e 7.2. da Cláusula Sétima - Da aplicação dos recursos -, além de especificar as *receitas da delegação* contém regra específica quanto à destinação das receitas decorrentes da exploração portuária e de aplicações financeiras oriundas de atividades complementares, nos seguintes termos:

### **"1º Termo Aditivo ao Convênio de Delegação nº 08/97**

#### **CLÁUSULA SÉTIMA - DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS**

7.1. Constituem receitas da delegação toda e qualquer remuneração proveniente do uso da infraestrutura aquaviária, terrestre, de armazenagem, de contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias operacionais, contratos de transição, contratos de uso temporário, contratos de passagem, contratos que sustentem a exploração de áreas não operacionais, de aluguéis, bem como de aplicações financeiras oriundas de atividades complementares.

**7.2. Todas as receitas auferidas com a administração e exploração do PORTO, bem como as aplicações financeiras, devem ser geridas pela INTERVENIENTE DO DELEGATÁRIO e aplicadas exclusivamente no custeio das atividades delegadas, na manutenção, conservação, sinalização, melhoramento, expansão e ampliação da capacidade do PORTO ou em seus acessos.**

7.3. É vedada a utilização das receitas de que trata a Subcláusula 7.1 acima para o para de multas de qualquer natureza imputadas ao **INTERVENIENTE DO DELEGATÁRIO**, inclusive aquelas resultadas de

processos sancionadores instaurados pela ANTAQ, ou outros órgão das esferas municipal, estadual ou federal.

7.4. Não haverá transferência de recursos do **DELEGANTE** ao **DELEGATÁRIO** para a execução do Convênio. Todas as despesas necessárias à plena consecução do Convênio deverão ser custeadas com recursos provenientes da exploração d PORTO ou com dotações orçamentárias do **DELEGATÁRIO.**" **(Destaque nossos)**

4. Pela leitura dos itens da cláusula supra, depreendo que as receitas decorrentes da exploração portuária e de aplicações financeiras oriundas de atividades complementares não podem ter outra destinação senão aplicadas exclusivamente no custeio das atividades delegadas, na manutenção, conservação, sinalização, melhoramento, expansão e ampliação da capacidade do porto ou em seus acessos.

5. Por conseguinte, é de se compreender que o Termo Aditivo Nº 1º (SEI 1884564) é bastante restritivo quanto ao uso das receitas da delegação especificadas no item 7.1. da Cláusula Sétima, pois não somente dispõe sobre a destinação para custeio das despesas necessárias à plena consecução do Convênio, vedando a utilização daquelas para o pagamento de multas de qualquer natureza imputadas à SPI, inclusive aquelas resultantes de processos sancionadores instaurados pela ANTAQ, ou outros órgãos das esferas municipal, estadual ou federal, conforme prescreve o item 7.3. da Cláusula Sétima do ajuste em tela.

6. Neste sentido, pela interpretação literal da mencionada cláusula, a juízo deste Diretor Relator, chega-se ao entendimento de que existe óbice insuperável ao intento da SPI em pagar eventual abono indenizatório emergencial, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), aos trabalhadores portuários avulsos (TPA's) vinculados ao Órgão Gestor de Mão de Obra do Trabalhador Portuário do Porto de Itajaí (OGMO/Itajaí).

7. Logo, entendo por acertada as conclusões das setoriais técnica e jurídica que em seus pareceres opinaram **pela impossibilidade da Superintendência do Porto de Itajaí (SPI) utilizar as receitas da delegação para prestar apoio financeiro ao Órgão Gestor de Mão de Obra de Itajaí**, na forma relatada, sob o fundamento de que a adoção da referida medida configuraria atuação em desconformidade ao Termo Aditivo Nº 1º (SEI 1884564).

8. Verifico também que a PFA apontou na Nota Jurídica nº 00034/2023/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI 1906695), parágrafo 22, duas soluções, por assim dizer, para o atendimento da demanda da SPI, ambas na alçada de competências do Poder Concedente, quais sejam: 1) autorizar por oportunidade e conveniência o pleito, mediante a alteração do Convênio nº 08/97; ou 2) o Poder Concedente dar início a iniciativa legislativa federal sobre o tema, se o entendimento for pela necessidade de previsão legal para que se abra mão de recursos provenientes da administração/exploração do Porto, direcionando-os para o OGMO/Itajaí (como ocorrido na pandemia do Covid-19, em que tivemos a edição da Medida Provisória nº 495, 2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.047/2020).

9. Aliás, observo que a SPI já cuidou em provocar o Poder Concedente (Ofício nº 105/2023/SURIN, de 16/03/2023) noticiado no Ofício nº 106/2023-SURIN (SEI 1876158).

10. Tais medidas observadas pela PFA em seu opinativo, dado o conteúdo essencialmente programático próprio de política pública, fogem às atribuições da ANTAQ que, na condição de Agência Reguladora e de Interviente no Termo Aditivo Nº 1º (SEI 1884564), deve zelar pelo cumprimento dos estritos termos do pactuado no indigitado Convênio, mesmo diante do reconhecimento da importância na ação da Autoridade Portuária, em situações excepcionais, preste assistência aos trabalhadores portuários avulsos vinculado ao OGMO.

11. É dizer que, o poder/dever regulatório da ANTAQ, no presente caso, impõe a tutela das cláusulas do Termo Aditivo Nº 1º (SEI 1884564), atualmente em vigor, as quais não dão guarida ao pretendido pela SPI.

## **II - DA POSSIBILIDADE DE REPASSE DE RECURSOS DO ORÇAMENTO MUNICIPAL SEREM ALOCADOS NA SPI PARA O ABONO**

12. O fato de a SPI ser uma **autarquia municipal** criada pela Lei Municipal de Itajaí nº 2.970, de 16 de junho de 1995, a coloca na condição de organização da Administração Pública indireta do Poder Executivo Municipal, e, portanto, submetida às regras de Direito Financeiro próprio do setor público, conforme se depreende dos arts. 7º e 8º da mencionada Lei:

Art. 7º **O orçamento de autarquia criada por esta Lei**, será elaborado levando-se em consideração o previsto nos artigos 165 a 169, da Constituição Federal, artigos 85 a 107, da Lei Orgânica Municipal, **artigos 107 a 110, da Lei Federal nº 4.320**, e demais normas legais aplicáveis à espécie.

Art. 8º Dentre outras, constituem fontes de receita da Administradora Hidroviária Docas Catarinense Superintendência do Porto de Itajaí:

- a) **dotações orçamentárias ou créditos regulamente aprovados;**
- b) recursos financeiros oriundos da exploração comercial do porto;
- c) produtos de operação de crédito e de juros de depósitos bancários;
- d) taxas, tarifas ou rendas de serviços prestados;
- e) rendas eventuais ou provenientes de acordo, convênio ou contrato com pessoa física ou jurídica.
- f) doações, subvenções, legados e rendas extraordinárias não previstas nos itens precedentes. **(destaque nosso)**

13. Por conseguinte, considerando a natureza jurídica autárquica da SPI, corroboro o entendimento ventilado pelas setoriais técnica e jurídica da ANTAQ, quanto à possibilidade de concessão do abono financeiro solicitado, mediante edição de Lei Municipal, desde que esta não determine o repasse financeiro com receitas da delegação, ou seja, em havendo previsão legal expressa, o Município de Itajaí poderia destacar parcela do orçamento municipal destinado à SPI, com escopo de ver tal verba encaminhada ao OGMO/Itajaí.

14. Neste ponto, a PFA acertadamente ponderou em sua manifestação, que para tanto faz-se necessário que o Município de Itajaí também cumpra os requisitos previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a saber, o que prescreve o art. 26,<sup>[1]</sup> de maneira a instituir o benefício por lei específica, bem como o atendimento das condições estabelecidas pela lei de diretrizes orçamentárias e a previsão da despesa pela lei orçamentária anual ou a abertura de créditos adicionais.

15. Assim, com a edição da Lei Municipal nº 7.481, de 2023, recentemente sancionada pelo Prefeito do município da Itajaí/SC, entendo que restou superada a questão apontada pela PFA/ANTAQ, no que tange ao requisito de autorização veiculada em Lei específica (art. 1º). Senão vejamos.

16. Cito, por oportuno, o inteiro teor da mencionada Lei:

**"LEI Nº 7.481, DE 28 DE ABRIL DE 2023.**

AUTORIZA A SUPERINTENDÊNCIA DO PORTO DE ITAJAÍ A CONCEDER AUXÍLIO SOCIAL AO ÓRGÃO DE GESTÃO DE MÃO DE OBRA DO TRABALHO PORTUÁRIO AVULSO DO PORTO DE ITAJAÍ – OGMO/ITAJAÍ.

**PREFEITO MUNICIPAL DE ITAJAÍ.** Faço saber que a Câmara de Vereadores votou e aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º Fica a Superintendência do Porto de Itajaí autorizada a conceder auxílio social ao Órgão de Gestão de Mão de Obra do Trabalho Portuário Avulso do Porto de Itajaí – OGMO/ITAJAÍ até a importância de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), destinado a contribuir com abono de natureza indenizatória emergencial que ele promoverá no segundo trimestre do exercício de 2023 em favor dos trabalhadores portuários avulsos regularmente registrados na entidade.**

Parágrafo único. O auxílio social consistirá em apoio a ser prestado pela autoridade portuária à associação privada sem fins econômicos e de utilidade pública, no âmbito das atribuições decorrentes da administração do porto organizado de Itajaí.

**Art. 2º** A transferência do recurso deverá ser realizada com absoluta prioridade, em parcela única, no prazo de até 05 (cinco) dias, após a publicação desta Lei, com a finalidade de garantir agilidade e maior eficiência à essa relevante iniciativa em prol da proteção dos trabalhadores.

§1º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da prevista no caput do Art. 1º.

§2º Como condição para implementação do apoio, o OGMO/ITAJAÍ precisará firmar os seguintes compromissos prévios perante a autoridade portuária:

II - Adotará critérios objetivos na definição dos beneficiários aptos ao recebimento da cota de abono, para assegurar distribuição em valor idêntico para todos os trabalhadores;

III - Prestará contas à autoridade portuária, no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da importância, identificado no mínimo, os critérios utilizados para o cálculo, identificação dos beneficiados, valor do abono, datas da concessão e respectiva quitação.

**Art. 3º** A Superintendência do Porto de Itajaí fica autorizada a celebrar termo de colaboração ou outro instrumento congênere para disciplinar o apoio que prestará ao OGMO/ITAJAÍ em decorrência da presente Lei.

**Art. 4º** A despesa autorizada no Art.1º, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) correrá por conta da dotação orçamentária da Superintendência do Porto de Itajaí vigente à época do dispêndio.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura de Itajaí, 28 de abril de 2023." (Negritei)

17. Não obstante, entendo que resta pendente a falta de comprovação da existência de abertura de créditos orçamentários, em favor da SPI, de maneira que na hipótese de futuro pagamento do abono indenizatório emergencial, fique claro e inequívoco que não sejam utilizadas receitas decorrentes da administração e exploração do porto organizado, conforme ponderado pelo Procurador-Geral em exercício na parte final do item 4 do Despacho nº 328/2023/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI 1906695).

18. Conquanto tal medida financeira tenha respaldo técnico, nos termos pontuado pela PFA, por ser atribuição atípica à Autoridade Portuária, o repasse de recursos ao OGMO impõe a necessidade de a SPI comprovar perante esta ANTAQ a existência de dotação orçamentária específica no orçamento municipal, na qual possa se identificar a **fonte** do recurso a ser utilizado. Tal providência tem por fundamento a competência fiscalizatória desta Agência Reguladora quanto ao dever de tutelar o fiel cumprimento da delegação em tela.

### III - DAS HIPÓTESES PREVISTAS NA RESOLUÇÃO NORMATIVA 61-ANTAQ (NÃO SE APLICA)

19. Sobre a aplicação de recursos diferente dos padrões ordinários de gestão financeira da administração portuária, a Resolução ANTAQ Nº 61, de 11 de novembro de 2021, traz regras expressas que disciplinam as hipóteses, condições e procedimentos.

20. Eis o que dispões a norma em tela:

#### "Seção II

##### **Da Aplicação de Recursos fora do Porto Organizado**

Art. 26. Depende de autorização prévia da ANTAQ a aplicação de recursos oriundos do ativo circulante da administração portuária, ou mesmo do seu ativo não-circulante, quando fora dos limites da área do porto organizado.

§ 1º A autorização de que trata o caput deste artigo ficará condicionada à apresentação, pela autoridade portuária, da lista de **obras ou serviços** a serem realizados em área externa, acompanhados:

I - de um documento analítico demonstrando o alinhamento das obras e serviços ao Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do porto;

II - do Projeto Básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ou da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, quando se tratar de obra ou serviço a ser contratada com a administração portuária; e

III - das demais justificativas, para análise e avaliação da ANTAQ.

§ 2º A autoridade portuária deverá obter e comprovar a autorização prévia do detentor ou titular da área onde serão realizadas as **obras ou serviços**.

§ 3º As **obras ou serviços** a serem realizados em área externa ao porto organizado devem ser compatibilizados com eventual plano viário existente no âmbito da União, dos estados e dos municípios.

§ 4º Caso seja firmado **convênio ou acordo de cooperação** para viabilizar a realização de **obras ou serviços de melhoria das vias de acesso ao porto ou para implantação de novos meios de acesso**, a autoridade portuária e o responsável pelas vias existentes ou pela área na qual serão construídos os

novos acessos deverão ajustar as responsabilidades pela manutenção do empreendimento ao longo do tempo.

**§ 5º Enquadram-se também ao caput deste artigo os projetos relacionados às ações de:**

**I - compensação socioambiental acordadas com as autoridades públicas competentes; ou**

**II - políticas de responsabilidade socioambiental promovidas pela própria entidade." (Destaque nosso)**

21. Para melhor compreender a lógica da matéria, busquei as razões técnicas e jurídicas que serviram de base ao art. 26 e seus dispositivos, acima citados. Para tanto, realizei pesquisa no Sistema Eletrônico Informatizado - SEI/ANTAQ e encontrei nos autos do processo nº 50300.005642/2017-45<sup>[2]</sup> a Nota Técnica nº 4/2017/GT-PORT-057-16-DG (SEI 0293555), na qual o Grupo de Trabalho nº 057/2016 (GT-057), responsável pela elaboração do Manual de Contabilidade Regulatória do Setor Portuário, consignou o seguinte:

"c) **A aplicação dos recursos fora do porto organizado**: o paradigma setorial é os recursos originados das tarifas serem aplicados dentro da finalidade setorial da autoridade portuária, isto é, dentro da área do porto organizado. Logo, tem sido uma política bastante clara, porém não positivada em decretos e nas leis federais, permitir que os excedentes econômicos obtidos pelas receitas operacionais sejam somente reinvestidos, de modo que o ativo contábil formado a partir dessas receitas estariam sujeitos também a mesma restrição. **A alternativa avaliada era de desregular tal restrição, provendo mais liberdade ao gestor, desde que a retirada dessas receitas fosse na forma de Lucro contábil, não diretamente do Ativo. A nova visão foi derrotada, dado o modelo Land Lord Port, e a indesejada possibilidade dos recursos tarifários serem utilizados primeiramente para vencer outros compromissos externos, e não as obrigações setoriais primárias.** Logo, consagramos a Resolução ANTAQ nº 2.904/2013, editada à luz de um caso específico, ora ajustada ao caso geral e à novíssima Lei dos Portos. **Os recursos do porto organizado poderão ser utilizados fora dos limites da área do porto organizado, previamente autorizados pela ANTAQ, desde que tal aplicação esteja alinhada ao planejamento setorial de médio prazo, como, por exemplo, na construção de obras viárias facilitadoras da entrada ou da saída de carga do porto.** Visivelmente, o porto é um lugar de troca de modais. Logo, facilitar o cumprimento de tal função intermodal colabora com o serviço público; é óbvio o interesse público nesse tipo de gasto externo, pois ele aumenta a competitividade e a produtividade do porto público. Todavia, fica consagrado o controle prévio da Agência, dados os riscos de uma vez utilizados os recursos, não seja possível a reversão de uma ação incoerente; [...]" **(Destques nossos)**

22. Assim, a ***mens legis*** dos dispositivos supramencionados guarda uma estreita relação com obras e serviços pertinentes ao planejamento setorial, sendo que as únicas exceções para aplicação dos ditos recursos fora desta diretrizes são aquelas previstas nos incisos I e II do § 5º do art. 26 da referida Resolução ANTAQ Nº 61, de 2021, relacionadas à **compensação socioambiental acordadas com as autoridades públicas competentes; ou às políticas de responsabilidade socioambiental promovidas pela própria entidade**, não abrangendo, portanto, medidas assistenciais com a natureza de política social.<sup>[3]</sup>

23. Isto posto, **VOTO** por:

I - conhecer da Consulta formulada pela Superintendência do Porto de Itajaí (SPI), nos termos do Ofício nº 106/2023-SURIN (SEI 1876158);

II - no mérito, prestar-lhe as seguintes respostas, no sentido de que:

II.i - não há possibilidade de a SPI prestar apoio à iniciativa do Órgão Gestor de Mão de Obra do Trabalhador Portuário do Porto de Itajaí (OGMO/Itajaí), sob a forma de um repasse único daquela Autoridade Portuária ao referido Órgão, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), visando a assegurar um montante a título de abono indenizatório emergencial aos trabalhadores portuários avulsos (TPA's), utilizando-se de receitas decorrentes da exploração portuária e de aplicações financeiras oriundas de atividades complementares, uma vez que a destinação destas é ser aplicadas exclusivamente no custeio das atividades delegadas, na manutenção, conservação, sinalização, melhoramento, expansão e ampliação da capacidade do PORTO ou em seus acessos, conforme preceitua o item 7.2. da Cláusula Sétima do Termo Aditivo Nº 1º (SEI 1884564);

II.ii - para uso das receitas da delegação na forma pleiteada, por se tratar de ato de oportunidade e conveniência, cabe ao Poder Concedente autorizar, conforme o caso, mediante a alteração das cláusulas do Termo Aditivo Nº 1º (SEI 1884564);

II.iii - há possibilidade do uso de recursos do orçamento municipal mediante o cumprimento dos requisitos previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com a instituição do benefício por lei específica, bem como o atendimento das condições estabelecidas pela lei de diretrizes orçamentárias e a previsão da despesa pela lei orçamentária anual ou a abertura de créditos adicionais, sem contudo, vale-se de receitas da delegação, salvo autorização do Poder Concedente, na forma do subitem II.ii., supra; e

III - comunicar à Consulente acerca da presente decisão.

É como voto.

---

[1] Art. 26. **A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.** § 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições peculiares, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil. § 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital. **(Negritei)**

[2] O processo nº 50300.005642/2017-45 tratou da elaboração da Resolução Normativa nº 32-ANTAQ, de 9 de maio de 2019, que dispunha a norma que dispõe sobre a Estrutura Tarifária Padronizada das Administrações Portuárias e os Procedimentos para Reajuste e Revisão de Tarifas.

[3] Observação: Nos autos do processo nº 50300.004472/2022-49 a Diretoria Colegiada desta ANTAQ **não encampou a recomendação de natureza social da setorial técnicas (SFC)** trazida no Relatório Diagnóstico CDRJ - 2016 a 2021 - (SEI 1662722), que tinha a seguinte redação: "*d) Implementação de ações socioeducativas junto às comunidades próximas ao porto. Decerto que a relação porto-cidade é complexa, mas o impacto que um porto pode trazer para a comunidade em que se insere pode ir além da parte logística e da parte econômica. Programas, ações e serviços desenvolvidos para a população – em especial, a hipossuficiente economicamente – contribuem determinadamente para o benefício da população, da cidade em geral e, por conseguinte, do próprio porto,*" conforme Acórdão 611-2022-ANTAQ (SEI 1771863).



Documento assinado eletronicamente por **Caio César Farias Leônico, Diretor**, em 15/06/2023, às 20:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **1920288** e o código CRC **39A9CF0F**.