



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Nota Técnica nº 224/2021/GRP/SRG

Assunto: Tema 3.4 Instalações Portuárias - Definição de conceitos e indicadores de prestação de serviço adequado nos portos organizados e instalações portuárias.

1. INTRODUÇÃO

1. Esta Nota Técnica tem por objetivo apresentar proposta para cumprimento do Tema 3.4 Instalações Portuárias - Definição de conceitos e indicadores de prestação de serviço adequado nos portos organizados e instalações portuárias da Agenda Regulatório Biênio 2020-2021.

2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

2. A evidente representatividade do setor portuário na economia e os seus impactos na cadeia produtiva e logística do País tornam necessário o desenvolvimento e a utilização de ferramentas capazes de avaliar a adequação da prestação dos serviços nos Portos Organizados e nas Instalações Portuárias. Portos mais eficientes resultam em mais entregas ("*outputs*") para dadas quantidades de insumos ("*inputs*"), favorecendo a competitividade dos produtos nacionais frente ao mercado internacional. Logo, a implementação de um sistema de indicadores de desempenho portuário pode resultar em significativa melhoria da competitividade dos produtos nacionais comercializados através do porto.

3. Além disso, a aferição de qualidade dos serviços prestados é uma atividade inerente à regulação setorial. A disponibilização pelas Agências de informações claras sobre o comportamento do mercado pode facilitar o controle social sobre a efetividade dos serviços e, ainda, sobre a própria efetividade da agência.

4. Ademais, um dos papéis da ANTAQ como agente regulador é o de acompanhar e fiscalizar o fiel cumprimento das condições de outorga, para que a exploração da infraestrutura aquaviária e portuária e de prestação de serviço de transporte aquaviário sejam exercidos de forma adequada, satisfazendo condições de regularidade, continuidade, pontualidade, eficiência, segurança, atualidade, conforto, generalidade, cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas e atendimento ao interesse público.

5. Neste contexto, para que a Agência possa acompanhar e monitorar o desempenho das empresas que atuam no setor portuário, torna-se imprescindível a utilização de instrumentos permanentes de mensuração. As informações geradas pelos indicadores de forma sistêmica, contextualizadas e orientadas a um determinado objetivo, podem contribuir para o progresso em direção a alvos estabelecidos, para a identificação de problemas, assim como para direcionar a fiscalização dos serviços prestados aos usuários.

3. ACÓRDÃOS DO TCU

6. Além da necessidade de instrumentos, como citado no capítulo anterior, esta proposta visa também subsidiar o atendimento aos seguintes Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU):

I - item 9.3.2 do Acórdão TCU nº 2.676/2012:

*9.3.2 “Com base na sua competência estabelecida no art. 27, inciso IV, da Lei nº 10.233/2001 e no art. 12, inciso VIII, da Resolução Antaq nº 2.240/2011, envie ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, plano de ação detalhado com cronograma e responsáveis por cada ação, para **regulamentação dos parâmetros mínimos de qualidade e de produtividade** para a prestação do serviço portuário adequado, a serem exigidos nos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias;”*

II - item 9.4 do Acórdão TCU nº 2.200/2015:

*“9.4. recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que regulamente, por meio de normativo específico, **a aplicação dos parâmetros de desempenho nos termos aditivos de prorrogação antecipada**, contemplando regras relacionadas, entre outras, à definição, à revisão, à atualização dos **índices de eficiência** e às penalidades aplicáveis em casos de descumprimento, observadas as diretrizes de modernização e aperfeiçoamento a serem previstas na Portaria SEP/PR 349/2014;”*

III - item 9.4 do Acórdão TCU nº 787/2016:

*“9.4. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com supedâneo no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que envie, no prazo de 30 (trinta) dias, plano de ação, com cronograma, para **regulamentação dos parâmetros mínimos de qualidade e de produtividade para a prestação do serviço portuário adequado a serem exigidos nos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias**, com base no disposto no inciso IV do artigo 27 da Lei 10.233/2001 e no inciso VIII do artigo 12 da Resolução-Antaq 2.240/2011;”*

7. Quanto à exigência dos parâmetros de desempenho em novos contratos e aditivos, evidente competência do Poder Concedente, transpassando os poderes regulatórios.

8. Nada obstante, o Acórdão TCU nº 2.200/2015 foi considerado quitado pela Corte de Contas (vide link <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1415077%22>).

9. Todavia, em relação aos demais acórdãos, avaliação do contexto, tendo em vista as alterações promovidas pela [Lei nº 14.047, de 23 de agosto de 2020](#).

10. Antes da [Lei nº 14.047, de 2020](#), a [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#) (Lei dos Portos) trazia em seu artigo 5º a necessidade de estarem presentes nos contratos de concessão e arrendamento alguns critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da atividade prestada, bem como suas metas:

Art. 5º São essenciais aos contratos de **concessão e arrendamento** as cláusulas relativas:

(...)

III - aos critérios, **indicadores, fórmulas e parâmetros** definidores da qualidade da atividade prestada, assim como às **metas e prazos** para o alcance de determinados níveis de serviço;

11. Porém, quis o legislador alterar a situação, melhor diferenciando o arrendamento da concessão. Desde 2020, não há falarmos, obrigatoriamente, sobre indicadores em contratos de arrendamento. A redação atual é:

Art. 5º São essenciais aos contratos de **concessão** as cláusulas relativas: [\(Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

(...)

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da atividade prestada, assim como às metas e prazos para o alcance de determinados níveis de serviço;

(...)

Art. 5º-C. São essenciais aos contratos de **arrendamento** as cláusulas relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo; [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

II - ao modo, à forma e às condições da exploração da instalação portuária; [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

III - ao valor do contrato e aos critérios e procedimentos de revisão e reajuste; [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

IV - aos investimentos de responsabilidade do contratado; [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

V - às responsabilidades das partes; [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

VI - aos direitos, às garantias e às obrigações do contratante e do contratado; [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

VII - à responsabilidade do titular da instalação portuária pela inexecução ou deficiente execução das atividades; [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

VIII - às hipóteses de extinção do contrato; [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

IX - à obrigatoriedade da prestação de informações de interesse do poder concedente, da Antaq e das demais autoridades que atuam no setor portuário, inclusive as de interesse específico da defesa nacional, para efeitos de mobilização; [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

X - ao acesso à instalação portuária pelo poder concedente, pela Antaq e pelas demais autoridades que atuam no setor portuário; [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

XI - às penalidades e sua forma de aplicação; e [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#).

XII - ao foro.

12. Assim, entendo como parcialmente superados os acórdão supracitados, estando na seara discricionária do poder concedente a implementação contratual de indicadores e metas em contratos de arrendamento. Pois, de fato, cabe a "regulamentação dos parâmetros mínimos de

qualidade e de produtividade para a prestação do serviço portuário adequado", porém, não cabe "serem exigidos nos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias", muito menos que se "regulamente, por meio de normativo específico, a aplicação dos parâmetros de desempenho nos termos aditivos de prorrogação antecipada."

13. Por fim, verifiquem que a [Lei nº 12.815, de 2013](#), no seu art. 64, já dispõe de previsão nesse sentido, quanto às Companhias Docas. Tais métricas estão em ao administrativo ministerial próprio. Vejam:

Art. 64. As Companhias Docas firmarão com a Secretaria de Portos da Presidência da República compromissos de metas e desempenho empresarial que estabelecerão, nos termos do regulamento:

I - objetivos, metas e resultados a serem atingidos, e prazos para sua consecução;

II - indicadores e critérios de avaliação de desempenho;

III - retribuição adicional em virtude do seu cumprimento; e

IV - critérios para a profissionalização da gestão das Docas .

14. Aliás, o Poder Concedente não ficou inerte. O Minfra dispõe da Portaria nº 574/2019 (editada pelo Ministério de Transportes, Portos e Aviação Civil). O diploma determina patamares de indicadores condensados no Índice de Gestão das Autoridades Portuárias – IGAP, a serem atingidos pelas autoridades portuárias. Com base no IPGAP, bem como a partir de alguns outros requisitos indispensáveis, é permitido a delegação das competências para licitar, contratar e fiscalizar contratos àquelas gestões portuárias.

4. SERVIÇO ADEQUADO

15. Diz assim a [Lei nº 12.815, de 2013](#), o principal marco setorial:

Art. 66. Aplica-se subsidiariamente às licitações de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária o disposto nas [Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011](#), [8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), e [8.666, de 21 de junho de 1993](#).

16. O art. 6º da [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), aplicada subsidiariamente aos contratos portuários, impões condição explícita aos concessionários:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a **prestação de serviço adequado** ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

17. Por sua vez, o art. 34-A da [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), tratando do transporte aquaviário, traz igual previsão para os concessionários:

Art. 34-A. As concessões e as suas prorrogações, a serem outorgadas pela ANTT e pela Antaq para a exploração de infraestrutura, precedidas ou não de obra pública, ou para prestação de serviços de transporte ferroviário associado à exploração de infraestrutura, poderão ter caráter de exclusividade quanto a seu

objeto, nos termos do edital e do contrato, devendo as novas concessões serem precedidas de licitação disciplinada em regulamento próprio, aprovado pela Diretoria da Agência.

(...)

§ 2º O edital de licitação indicará obrigatoriamente, ressalvado o disposto em legislação específica:

(...)

IV - os critérios para o julgamento da licitação, assegurando a prestação **de serviços adequados**, e considerando, isolada ou conjuntamente, a menor tarifa e a melhor oferta pela outorga;

18. Não obstante, no setor portuário, o princípio do serviço adequado encontra abrigo de forma ampla, não só aos contratados, como extraímos do art. 28, I da [Lei nº 10.233, de 2001](#):

Art. 28. A ANTT e a ANTAQ, em suas respectivas esferas de atuação, adotarão as normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei para as diferentes formas de outorga previstos nos arts. 13 e 14, visando a que:

I – a exploração da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte se exerçam de **forma adequada**, satisfazendo as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço, e modicidade nas tarifas;

19. Como a empresa é obrigada a manter serviço adequado, pode o regulador intervir, por exemplo, quando há muitas interrupções regulares no fornecimento para determinado grupo de consumidores, exigindo um ajuste de conduta para melhoraria da segurança das instalações existentes. A regulação da universalidade também pode recair no planejamento de longo prazo do setor, de modo a estabelecer parâmetros e metas para as firmas, como é o caso da ampliação da cobertura para serviços de infraestrutura.

20. Por outro lado, a adequação do serviço usualmente não tem parâmetros muito bem definidos na lei, tornando grande o esforço do regulador.

21. Ao contrário do senso comum, a aplicação de penalidades, metas e a imposição de compensações, por si só, não são suficientes para a melhora na qualidade, principalmente das empresas oligopolistas. A depender da estratégia de planejamento financeiro da empresa, pode se revelar mais vantajoso ao empresário pagar compensações impostas pelo regulador do que investir no aumento da qualidade. Logo, deve haver um conjunto de incentivos que, aliados aos quatro mecanismos acima citados, o setor regulado entenda como mais vantajoso economicamente aprimorar o serviço.

22. Não só isso: evidentemente, a existência de serviço adequado depende da compatibilização e ponderação de requisitos. Exemplo disso é um possível conflito entre o requisito da atualidade e o da modicidade. Investir numa constante melhoria e expansão do serviço, com aplicação de técnicas, instalações e equipamentos modernos, pode comprometer a modicidade das tarifas e resultar num aumento desvantajoso do preço que se paga por elas.

23. Nada obstante, a prestação do serviço adequado deve nortear não só os contratos vigentes, mas todo o processo licitatório de delegação de atividades portuárias, desde os estudos técnicos que apontam o modelo como a melhor forma para prestar o serviço até o futuro contrato. A análise de adequação do serviço (de acordo com a Constituição Federal, Lei Geral das Concessões, estatutos setoriais e regulamentos) deve ser feita em todas as etapas que envolvem a transferência da execução do serviço ao ente privado, tanto nas prévias – debates sobre o mérito do projeto e exigências do edital, por exemplo – como nas posteriores – já na fase de confecção e execução do contrato.

24. A questão está alinhada ainda com os objetivos da Agência, nos termos do arts. 20 e 27 da [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#):

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a **padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;**

(...)

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

(...)

XXVI - **fiscalizar a execução dos contratos** de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária, em conformidade com o disposto na Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#);

25. Está alinhada também com o art. 3º da [Lei nº 12.815, de 2013](#):

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I - expansão, modernização e **otimização da infraestrutura** e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

II - garantia da **modicidade** e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da **qualidade** da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao **aprimoramento da gestão** dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à **eficiência das atividades prestadas**;

26. Nesse contexto, umas das tarefas fundamentais do Regulador é a tutela da adequação do serviço, cuja análise é dependente de fatores de tempo e espaço. Uma prestação de serviço considerada adequada há dez anos, muito provavelmente não o será hoje.

27. Além disso, o que se pretende regulamentar refere-se, também, à [Resolução Normativa ANTAQ nº 7, de 31 de maio de 2016](#), instituída para “disciplinar e regular a exploração de áreas e instalações portuárias delimitadas pela poligonal do porto organizado”, especificamente no tratamento dos arts. 2º e 4º:

Art. 2º Para efeitos desta Norma, consideram-se:

(...)

XXII - serviço adequado: serviço afeto a operação portuária que satisfaz as condições de regularidade, pontualidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas e preços, e atende **aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da atividade prestada**, assim como às metas e prazos para o alcance de determinados níveis de serviço, conforme dispuser o contrato e a regulamentação vigentes;

(...)

Art. 4º A exploração de áreas e instalações portuárias operacionais está condicionada ao compromisso, por parte das arrendatárias, bem como dos titulares de outros contratos, de **prestação de serviço adequado aos usuários**, observando, quando compatível com a destinação da área:

(...)

V - as metas e **indicadores para aferição dos objetivos definidos no projeto do empreendimento**, tendo como referência padrões estabelecidos no contrato e na regulamentação vigentes;

VI - a prestação de informações sobre a atividade, quando solicitadas, à administração do porto, à ANTAQ e ao poder concedente, com vistas ao acompanhamento da execução do contrato; e

(...)

§ 1º As condições estabelecidas no presente artigo **deverão ser apuradas e acompanhadas periodicamente, por meio de indicadores** que possibilitem a avaliação, pela administração do porto, do desempenho operacional, inclusive ambiental, da arrendatária ou contratada.

28. A [Resolução Normativa ANTAQ nº 20, de 15 de maio de 2018](#), dispondo sobre as instalações portuárias autorizadas (TUP, ETC, IP4 e IPTur), também traz em seu art. 45 a necessidade de observância da prestação de serviço adequado pelas autorizatárias:

Art. 45 O autorizatário deve observar as disposições legais e regulamentares da ANTAQ, notadamente as relativas à execução da operação portuária, à modicidade e publicidade das tarifas e preços praticados, à **prestação de serviço adequado** e à efetividade dos direitos dos usuários, assim como os termos e as condições expressas ou decorrentes do contrato de adesão, sob pena de seu descumprimento implicar a cominação de sanções administrativas, nos termos da norma que disciplina o processo administrativo sancionador da ANTAQ.

29. A regulação encontra abrigo na [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 6 de fevereiro de 2014](#), cujo escopo é a fiscalização das instalações portuárias:

Art. 1º Esta Norma se destina às administrações dos portos organizados, aos arrendatários de áreas e instalações portuárias, aos operadores portuários e aos autorizatários de instalações portuárias, e tem por objeto estabelecer obrigações para a **prestação de serviço adequado**, bem como definir as respectivas infrações administrativas, nos termos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013.

Art. 2º São direitos básicos e deveres do Usuário, sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e contratualmente:

I - **receber serviço adequado**:

a) com observância dos **padrões de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade, respeito ao meio ambiente e outros requisitos definidos pela ANTAQ**;

30. Muitas dessas competências são atualmente exercidas empiricamente pela Gerência de Fiscalização Portuária (GFP), da Gerência de Regulação Portuária (GRP) ou pela Gerência de Portos Organizados (GPO). Entretanto, falta-nos uma maior padronização, rigidez metodológica (que contribui para a previsibilidade das ações do regulador).

31. Em termos das atribuições expressas no seu Regimento Interno - conforme texto aprovado pela [Resolução ANTAQ nº 3.585, de 18 de agosto de 2014](#), dentre aquelas que se alinham com a iniciativa, temos os artigos 53, 57 e 63:

Art. 53. A **Gerência de Regulação Portuária** tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Regulação:

(...)

XVII - **propor critérios e parâmetros** para avaliar e acompanhar a **qualidade do serviço prestado, o desempenho operacional e econômico-financeiro** dos operadores que atuam no âmbito dos portos organizados, nos terminais de uso privado, nas estações de transbordo de cargas, nas instalações portuárias de pequeno porte e nas instalações portuárias de turismo, com base em indicadores definidos pela Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade.

(...)

Art. 57. A **Gerência de Planejamento e Inteligência da Fiscalização** tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais:

(...)

IX - atualizar os sistemas informatizados da ANTAQ com as informações necessárias para a manutenção dos **indicadores de efetividade da fiscalização e da qualidade do serviço prestado**;

(...)

Art. 63. A **Gerência de Estudos e Desenvolvimento** tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade:

I - **propor indicadores** para subsidiar a fixação de **padrões de serviço adequado**, de desempenho operacional e econômico-financeiro para os operadores que atuam nos portos organizados e instalações portuárias autorizadas, bem como para as empresas brasileiras de navegação, interagindo com a Superintendência de Regulação.

5. PILARES TEÓRICOS E PREMISSAS

32. No âmbito da ANTAQ já ocorreram diversas tentativas e experiências no desenvolvimento deste tema. Não faltou previsão dentro dos planejamentos organizacionais, nem esforços pessoais, mas nenhuma obteve êxito pleno. Dentre as causas possíveis, ausência de um maior consenso sobre a matéria e um modelo teórico robusto.

33. Estamos edificando este empreendimento fincados em uma metodologia adaptada à proposta do GESPÚBLICA (GesPública; 2009) ^[1]. O modelo teórico utilizado envolve os conceitos da Cadeia de Valor. Sabe-se que existem diversas outras metodologias disponíveis para a aplicação de indicadores de desempenho, cada uma com a sua vantagem e desvantagem; entretanto, primou-se pela visão do GESPÚBLICA por considerá-la afeita à visão do setor público e condizente com as necessidades deste projeto.

34. Apesar das tentativas e tratativas, quase não puderam ser aproveitados os instrumentos criados pelo Ministério, pois seus expedientes trazem uma visão supervisora e interventora na governança corporativa da Autoridade Portuária, geralmente uma estatal federal. Por outro lado, a ANTAQ pretende com esta regulação é incentivar a eficiência produtiva e alocativa, e não substituir ou complementar o papel do gestor empresarial. Não um olhar atento aos subprocessos internos de cada empresa, mas sim o nível de empenho delas em fazer cumprir certas condições. A equação é simples: mais esforços e mais resultados (uma somatória) implicam mais desempenho. Quanto maior o desempenho, mais adequado o serviço. Não há se falar em economicidade, por exemplo, ou execução.

5.1. A amplitude do controle foi tema bastante discutida. De início, tinha-se como escopo o Arrendamento, de modo que todas as prerrogativas propostas devessem atender a essa modalidade de exploração. Depois, pensou-se em incluir a Administração Portuária.

35. Porém, sabe-se que a Administração Portuária contemporânea tende a exercer cada vez menos atividade operacional, concentrando-se no acesso aquaviário, no acesso terrestre e na gestão condominial da área do porto organizado. Assim, nem tudo que fosse construído seria aplicável ao operador.

36. Por fim, no decorrer das reuniões, decidiu-se por abranger não só o porto organizado, como também os terminais de uso privado - ainda que não se impute condições extraordinárias aos autorizatários, que operam na expressão um pouco maior da livre iniciativa. A sua abrangência, deve-se, pelo menos, a um acompanhamento e um monitoramento, já que as métricas seriam as mesmas. Pareceu-nos salutar que, no mínimo, tais agentes fossem monitorados pela ANTAQ, ainda que não fizesse sentido estabelecer metas a eles. Uma vez monitorados, poderemos obter uma série histórica, nos auxiliando ao comparar a exploração fundamentalmente privada com a exploração essencialmente em regime público.

37. Resumidamente, temos como objeto de avaliação, dentre as áreas de atuação da ANTAQ, os portos públicos e instalações portuárias, compreendendo os seguintes agentes:

I – à exploração de instalações portuárias, dentro da área do porto organizado, nas modalidades previstas na [Resolução Normativa ANTAQ nº 7, de 2016](#);

II – às administrações portuárias, concessionários e delegatários, no âmbito do portos organizados; e

III - aos autorizatários de terminais de uso privado, no que couber.

6. DEFINIÇÃO DE CONCEITOS

6.1. Parâmetro de Desempenho

38. Vimos que o conceito de desempenho compreende esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados. Essa dinâmica do processo de gestão do desempenho inicia-se com o planejamento e a negociação prévia de parâmetros de desempenho.

39. Um parâmetro é um princípio. É uma grandeza maior, que pode ser medida, auxiliando na avaliação dos fatos e situações sociais.

40. O art. 2º, XXII da [Resolução Normativa ANTAQ nº 7, de 2016](#) traz justamente a necessidade de haver parâmetros, metas e prazos, bem como níveis de serviço. Vejamos:

"Art. 2º

(...)

XXII - serviço adequado: serviço afeto a operação portuária que satisfaz as condições de regularidade, pontualidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas e preços, e atende aos critérios, indicadores, fórmulas e **parâmetros** definidores da qualidade da atividade prestada, assim como às metas e prazos para o alcance de determinados níveis de serviço, conforme dispuser o contrato e a regulamentação vigentes;"

41. O art. 4º, V, da mesma Resolução, introduz a necessidade de atendermos a certos objetivos e termos como referência alguns padrões de medição. Vejamos:

"Art. 4º A exploração de áreas e instalações portuárias operacionais está condicionada ao compromisso, por parte das arrendatárias, bem como dos titulares de outros contratos, de prestação de serviço adequado aos usuários, observando, quando compatível com a destinação da área:

(...)

V - as metas e indicadores para aferição dos objetivos definidos no projeto do empreendimento, tendo como referência **padrões estabelecidos** no contrato e na regulamentação vigentes;"

42. Sinteticamente, um parâmetro contém cinco elementos:

- a) objetivos;
- b) horizontes ou prazos;
- c) medidas padronizadas;
- d) indicadores; e
- e) níveis de desempenho.

43. As diversas combinações desses elementos resultam em um parâmetro diferenciado.

44. Nesse sentido, todos os indicadores e demais instrumentos avaliativos deverão estar alinhados com os parâmetros de desempenho, seguindo o seguinte procedimento:

- I - Definir os **objetivos** e em que **prazo** serão alcançados;
- II - Estabelecer **medidas** e **padrões** de comparação mensuráveis, que são o ponto de partida para outras ações;
- III - Acompanhamento e Monitoramento por meio de **indicadores**.

45. Indicador, por essa metodologia, é um meio, um instrumento, não um fim em si mesmo.

6.2. **Objetivos**

46. Um objetivo é o que se pretende alcançar. Não deixa de ser uma decisão política, e por isso geralmente estará contida nas leis, nos decretos, nos projetos, planos e contratos.

47. Nesse aspecto, buscamos definir medidas gerais cujos objetivos pudessem ser enquadrados nas diretrizes definidas pelo art. 3º da [Lei nº 12.815, de 2013](#), a nova Lei dos Portos:

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

- I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

- II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;
- III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;
- IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; e
- V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias;
- VI - liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico.

48. Os objetivos setoriais a serem considerados são determinantes e condicionam qual desempenho deva ser regulado.

6.3. **Horizontes e Prazos**

49. Estabelecidos os objetivos, necessitamos definir, então, os prazos para o seu alcance, com horizonte finito.

50. Nesse caso, observam-se lacunas na política pública do setor portuário na definição desses prazos.

51. Por conseguinte, sugere-se, à luz da experiência recente do setor elétrico, em especial no que consta no art. 1º, §4º do [Decreto nº 8.461, de 2 de junho de 2015](#), a adoção do prazo inicial de 5 (cinco). Vejamos:

§ 4º O atendimento aos critérios previstos nos incisos I e II do caput poderá ser alcançado pela concessionária no prazo máximo de **cinco anos**, contado a partir do ano civil subsequente à data de celebração do contrato de concessão ou do termo aditivo, devendo ser cumpridas metas anuais definidas por trajetórias de melhoria contínua, estabelecidas a partir do maior valor entre os limites a serem definidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel e os indicadores apurados para cada concessionária no ano civil anterior à celebração do contrato de concessão ou do termo aditivo.

52. Nos casos concretos, é possível esperar um ritmo gradual, acelerado, linear ou exponencial, a depender da gravidade da situação anterior, do potencial de melhoria e das restrições (cenários futuros) ambientais ao novo patamar.

53. Natural esperar uma melhoria contínua. Incremental no tempo, conforme doutrina de Willians Deming (Ciclo PDCA) e a racionalidade da abordagem japonesa da administração industrial (*Kaizen*). Retrocessos devem ser desincentivados. Por ser incremental, não há de se esperar melhorias radicais e bruscas (*Kaikaku*) do desempenho de cada agente setorial - a filosofia Kaikaku (revolução) somente deve ser adotada pelo Regulador em situações em que a de *Kaizen* (evolução) não demonstre eficácia, pois requer a mobilização de grandes recursos pelas empresas.

6.4. **Medidas e Padrões**

54. As medidas são meios de comparação do desempenho ao decorrer do prazo.

55. Durante os trabalhos, foi descartada a medida de gestão administrativa, considerando que esta não consiste em objeto de maior interesse pela ANTAQ, e foram introduzidas as visões socioambiental e financeira. Essencial o monitoramento do desempenho dos agentes quanto ao Market Share, dado que ganho de fatias do mercado é um excelente indicador do desempenho geral e mais importante ainda é saber se o mercado está sendo atendido em sua demanda, conhecendo quais as mais concentradas estruturas de mercado.

56. Foram, então, definidas quatro medidas padronizadas às quais os indicadores estariam enquadrados:

I - **MERCADO**

- a) Market share
- b) Volume de perfil de carga

II - **QUALIDADE**

- a) Conformidade
- b) Intermodalidade
- c) Indisponibilidade

III - **PRODUTIVIDADE**

- a) Ocupação
- b) Tempo médio
- c) Consignação média

IV - **GESTÃO**

- a) Ambiental
- b) Desempenho financeiro

57. Esses quatro padrões de medidas incorporam a visão dos atuais instrumentos avaliativos da ANTAQ, como o Índice de Desempenho Ambiental (IDA) e os indicadores obtidos pelo banco de dados chamado Sistema de Desempenho Portuário (SDP), bem como alguns recentemente construídos pelo Ministério da Infraestrutura para fins de gestão financeira das estatais. Colabora, também, com o conceito de serviço adequado o que consta no art. 6º da Lei Geral da Concessões, pois todas os itens legais podem ser encaixados em um ou mais padrões.

58. Explicitando:

- a) **Qualidade de Serviço:** Rendimento ou esforço da empresa no atendimento das expectativas dos usuários do serviço e no cumprimento dos padrões técnicos da ANTAQ;
- b) **Produtividade:** Eficiência produtiva, aptidão industrial da empresa em entregar mais produtos a partir do uso de menos insumos, no menor tempo possível;
- c) **Mercado:** Grau de sucesso, de proatividade e de competitividade da empresa em satisfazer a totalidade da demanda no ambiente alvo de suas transações, isto é, no seu segmento de atuação;
- d) **Gestão:** Habilidade da empresa manter uma gestão sustentável, afinada com a legislação.

59. As medidas escolhidas ao mesmo tempo refletem:

- a) Aspectos da qualidade, entendida como confiança e segurança do serviço ao cliente, atendendo suas necessidades e desejos;
- b) Aspectos de mercado como o grau de competitividade de um dado setor;
- c) A eficiência, medida através da produção ou grau de produtividade na oferta do serviço, em termos de rapidez ou velocidade e presteza; e
- d) A gestão ambiental das instalações portuárias, com base na legislação ambiental aplicável e boas práticas observadas no setor portuário mundial.

6.5. Indicadores

6.5.1. *Da construção de Indicadores*

60. Os indicadores são instrumentos formais que auxiliam no enquadramento mais racional e objetivo da avaliação, pois permitem acompanhar e analisar continuamente o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas e necessidades de mudança. São mais imunes ao viés interpretativo, determinando com precisão, quase sempre numericamente ou quantitativamente. Padronizam a abordagem regular, institucionalizada, da problemática, permitindo uma comparação histórica, no tempo e no espaço.

61. A definição de um indicador está bem representada na literatura acadêmica e governamental. Assim sendo, pode-se dizer que os indicadores possuem, minimamente, duas funções básicas: a primeira é descrever por meio da geração de informações o estado real dos acontecimentos e o seu comportamento; a segunda é de caráter valorativo que consiste em analisar as informações presentes com base nas anteriores de forma a realizar proposições valorativas (GesPública; 2009). ^[2]

62. Os indicadores não são simplesmente números, ao contrário, são atribuições de valor a objetivos, acontecimentos ou situações, de acordo com os parâmetros de desempenho, observando regras que servem de critérios de avaliação, como, por exemplo, a eficácia, efetividade e eficiência.

63. São uma compilação sofisticada, organizada, equiparável, que permite o cotejamento dos inputs e dos outputs, a partir da coleta de evidências precisas, no curso do tempo. Servem para: a) mensurar os resultados e gerir o desempenho; b) embasar a análise crítica dos resultados obtidos e do processo de tomada decisão; c) contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais; d) facilitar o planejamento e o controle do desempenho; e) viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização e do desempenho de diversas organizações atuantes em áreas ou ambientes semelhantes (GesPública; 2009) ^[3].

6.5.2. *Da seleção dos indicadores*

64. Os indicadores de desempenho portuário devem cumprir a sua finalidade, serem fáceis de calcular e simples de entender. Devem fornecer informações sobre áreas-chaves do porto e serem utilizados ainda em momentos críticos de atuação da ANTAQ.

65. Na identificação e seleção de um indicador é importante considerar um conjunto de critérios básicos, largamente aceitos pela literatura na seleção de um indicador, para garantir a sua posterior operacionalização. Dentre as características desejáveis de um sistema de indicadores podemos citar os

seguintes:

- I - **Seletividade ou importância:** Fornece informações sobre as principais variáveis estratégicas e prioridades definidas de ações, produtos ou impactos esperados;
- II - **Simplicidade, clareza, inteligibilidade e comunicabilidade:** Os indicadores devem ser simples e compreensíveis, capazes de levar a mensagem e o significado. Os nomes e expressões devem ser facilmente compreendidos e conhecidos por todos os públicos interessados;
- III - **Representatividade, confiabilidade e sensibilidade:** Capacidade de demonstrar a mais importante e crítica etapa de um processo, projeto etc. Os dados devem ser precisos, capazes de responder aos objetivos e coletados na fonte de dados correta e devem possibilitar a pronta avaliação dos efeitos de determinada intervenção;
- IV - **Investigativos:** Os dados devem ser fáceis de analisar, sejam estes para registro ou para reter informações e permitir juízos de valor;
- V - **Comparabilidade:** Os indicadores devem ser facilmente comparáveis com as referências internas ou externas, bem como séries históricas de acontecimentos;
- VI - **Estabilidade:** Procedimentos gerados de forma sistemática e constante, sem muitas alterações e complexidades, uma vez que é relevante manter o padrão e permitir a série-histórica; e
- VII - **Custo-efetividade:** Projetado para ser factível e economicamente viável. Os benefícios em relação aos custos devem satisfazer todos os demais níveis. Nem todas as informações devem ser mensuradas, é preciso avaliar os benefícios gerados em detrimento do ônus despendido.

66. Do momento do controle

67. O dilema natural do regulador é o momento em que será realizado o controle: se previamente, concomitantemente ou posteriormente. Os controles prévios devem existir somente quando a lei o autorizar (ou quando os efeitos do desvio de conduta do agente forem de difícil saneamento ou de gravoso impacto ao setor). Caso contrário, o regulador deve preferir os controles concomitantes ou posteriores, que se ajustam à velocidade do mercado.

68. Dessa forma, optou-se por um modelo misto: o controle concomitante (materializado em certos eventos que dependem de comunicação) e o controle posterior (na forma da fiscalização regular, planejada). Nenhuma meta será estabelecida, por enquanto.

69. Essa alternativa avaliada vai ao encontro dos Acórdãos do TCU, pois introduz o mecanismo de avaliação de desempenho dentro do processo decisório da ANTAQ. A revisão extraordinária das tarifas da autoridade portuária também é importante como momento de controle, pois, se esta encontra-se desequilibrada, cabe ao regulador averiguar quais prejuízos ao serviço portuário ocorreram a partir disso e, então, tomar as providências cabíveis.

70. Na verdade, esse procedimento funcionará como um mecanismo de regulação por incentivos, alinhando o comportamento e o desempenho com aquele esperado pela Agência, técnica conhecida como Regulação por Comparação (*Yardstick Regulation*).

6.6. A Mensuração do Desempenho

71. Não basta a listagem de indicadores, é necessária a concepção de uma dinâmica da gestão do desempenho. Alinhado ao modelo do GESPÚBLICA, adaptado ao nosso caso, teríamos a seguinte dinâmica:

- I - Padronização dos parâmetros: conforme proposta no Anexo;
- II - Validação e formalização das Matrizes de Desempenho: a individualização do modelo, para cada caso, em todos os seus atributos particulares;
- III - Implementação: por em prática o modelo, ajustando o vai e vem de informações, priorizando quais indicadores serão postos em funcionamento antes dos demais;
- IV - Monitoramento: a coleta de dados, armazenagem, depuração e o cálculo de indicadores, ou seja, a gestão dos insumos do sistema;
- V - Avaliação: um julgamento discreto, usado para aprimorar uma decisão, quando necessário;
- VI - Acompanhamento: emissão de relatórios analíticos que permitam o julgamento de segunda ordem, contínuo;
- VII - Comunicação do desempenho: as séries históricas, informadas de forma sintética, na forma de gráficos em painéis na *web*.

7. LISTAGEM DOS INDICADORES

7.1. A partir da experiência apontada na literatura especializada do setor portuário (UNCTAD, 1976^[4]; WORLD BANK, 2007^[5]; ESPO, 2012^[6]), foi selecionado um conjunto de indicadores, agrupados às quatro medidas de desempenho portuário.

7.2. Buscamos aproveitar os indicadores, instrumentos e bancos de dados disponíveis e já em prática na ANTAQ. Algumas dessas informações podem ser encontradas no Sistema de Desempenho Portuário (SDP) da ANTAQ, no Processo de Outorga e nos Relatórios de Fiscalização. Outras, embora essenciais para a avaliação da adequabilidade do serviço, ainda carecem de metodologia de coleta e sistematização.

7.3. A maioria dos indicadores selecionados de mercado são preexistentes, assim como o de produtividade e o socioambiental. Dentre os indicadores de qualidade, alguns já são utilizados pela área de fiscalização da ANTAQ. Ademais, ainda que não estruturados, a maioria dos dados já é informado à ANTAQ e estão disponíveis regularmente. Neste sentido, o ônus regulatório é inexistente.

7.2. Nas tabelas do Anexo constam: as medidas, os nomes dos indicadores, os objetos de mensuração, fórmulas de cálculo, unidades de medida, interpretação básica dos indicadores, e o responsável pelo desempenho (se aplicável à Autoridade Portuária, Arrendamentos ou TUPs).

7.3. Segue breve relato.

7.3.1. *Indicadores de Mercado*

7.4. Os indicadores de mercado permitem avaliar as características do setor portuário, como o grau de competitividade do mercado e a modalidade de carga movimentada na instalação portuária. Os indicadores de mercado selecionados consistem basicamente no *Market Share*, separado por perfil de carga e no próprio Perfil de Carga.

75. Eventualmente, quando maduros, podem ser divulgados dados referentes ao preço médio extraídos do Sistema de Acompanhamento de Preços Portuários - APP, em desenvolvimento na ANTAQ ([Resolução Normativa ANTAQ nº 31, de 13 de abril de 2019](#)), embora esse não se refira a uma modalidade ou rubrica em específica e sim uma cesta de serviços.

7.3.2. *Indicadores de Qualidade do Serviço Prestado*

76. Os indicadores de qualidade possibilitam avaliar o relacionamento entre a qualidade dos serviços com a regularidade e conformidade, confiança e segurança do serviço ao cliente, atendendo às necessidades e aos desejos dos usuários. Estão nessa medida a conformidade com os requisitos de fiscalização.

7.3.3. *Indicadores de Produtividade*

77. Os indicadores de produtividade permitem avaliar a eficiência de um serviço, medida através da produção ou grau de produtividade na oferta do serviço, em termos de rapidez ou velocidade e presteza, como a produtividade ou as pranchas de atendimento aos navios, a produtividade nos serviços de entrega e recebimento das mercadorias e nos demais serviços aos importadores e exportadores. Aproveitado o tradicional conceito de consignação média.

7.3.4. *Indicador de Gestão*

78. A avaliação da gestão ambiental das instalações portuárias é feita com base na legislação ambiental aplicável e nas boas práticas observadas no setor portuário mundial. Para a avaliação desse quesito foi proposto o aproveitamento do Índice de Desempenho Ambiental (IDA), instituído pela Agência Reguladora por meio da [Resolução ANTAQ nº 2.650, de 26 de setembro de 2012](#), que já permite o acompanhando da gestão ambiental nas instalações portuárias e tem possibilitado àquela Agência intervir no ambiente portuário para aprimorar a qualidade dos serviços prestados sob o ponto de vista do meio-ambiente. Existe previsibilidade de estender para TUP e Terminal Arrendado.

79. Ademais, a adequada prestação do serviço portuário nos portos organizados pressupõe o razoável desempenho e o sustentável equilíbrio quanto à gestão econômico-financeira. Aqui, cabe olhar apenas para as administrações portuárias e concessionárias, já que executam atividade de relevante interesse público. Os indicadores financeiros foram retirados do trabalho desenvolvido no âmbito do GT-057 de Contabilidade Regulatória, no bojo do Processo 50300.008629/2016-67.

8. **A MATRIZ DE DESEMPENHO**

80. Antes de serem monitorados e divulgados, os parâmetros de desempenho devem ser integralmente discriminados em todos os seus atributos mediante o caso concreto.

81. Para isso, temos como guia de preenchimento a Matriz de Desempenho, como demonstrado no Anexo.

82. Uma matriz de desempenho estará completa quando a ANTAQ determinar:

- a) a periodicidade ideal de apuração (que poderá ser anual, trimestral ou mensal);
- b) as formas de coleta e fontes (banco de dados existentes ou novos);

- c) a granularidade (que poderá ser por dia, mês ou ano, ou por instalação portuária, porto, complexo portuário, estado e região geográfica);
- d) o responsável pela coleta e pelo desempenho;
- e) o *benchmarking* setorial;
- f) as previsões para cada período de apuração (o esperado para cada cada ano).

83. As Matrizes de Desempenho deverão ser construídas mediante um processo de estudo pela área responsável da ANTAQ.

9. DA ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

84. Como próximo passo, a ANTAQ deve manter foco na operacionalização dos instrumentos propostos.

85. Conforme explicitado ao longo desta nota técnica, alguns desses indicadores já podem ser obtidos pela base de dados da ANTAQ, outros ainda carecem de metodologia de coleta e sistematização, que deverá ser analisada e implementada pela ANTAQ.

86. A origem dos dados brutos, o formato de coleta e a regularidade de envio de dados à ANTAQ pelos agentes setoriais serão definidos pela área responsável pela implementação. O respectivo responsável deverá indicar formas e por proceder com a contínua coleta de dados, armazenagem, depuração, cálculo e disponibilização de meios de fácil comunicação e de consulta à informação de que trata esta proposta. Existe um Plano de Trabalho já em andamento, que talvez deva ser revisitado e atualizado (SEI 0569175). Os indicadores calculados constituirão séries históricas, acumuladas e sistematizadas por instalação portuária, completo portuário, estado, região geográfica, para permitir a comparabilidade entre um agente setorial (ou mercado) e outro.

87. Sugere-se também que:

- I - anualmente, ao final de cada exercício, a ANTAQ emita Relatório de Acompanhamento, consolidado, reportando, resumidamente, a compilação dos dados apresentados pelos painéis de indicadores. O monitoramento citado poderá auxiliar a fiscalização, a avaliação e o acompanhamento do desempenho dos portos organizados, entrando como insumo de diversas análises de mercado;
- II - as séries históricas sejam visualizadas em painéis de indicadores, disponibilizados no Sítio Eletrônico da ANTAQ, de maneira que os resultados possam ser continuamente analisados e interpretados pela sociedade.

88. Definidos os indicadores, é necessário pensarmos no seu grau de importância, em determinado contexto. Essa técnica permite estabelecer um ranqueamento ou composição dos indicadores, utilizando ou não o recorte por dimensão e classificando-os segundo uma ordem de prioridade de implementação. Essa ordem de implementação está também condicionada aos recursos disponíveis e ao seu estágio preexistente na ANTAQ. Os indicadores preexistentes, ainda que no formato ligeiramente diverso do aqui proposto, provavelmente serão implantados prioritariamente. Os indicadores não existentes, porém calculados a partir de dados já prontamente disponíveis pela ANTAQ, serão igualmente prioritários. Aqueles que dependem da criação de um modelo de coleta, tendo como fonte os agentes regulados, devem ter sua velocidade de implementação ajustada ao contexto. Esse contexto está materializado em em 0560673.

89. Ademais, entendo que prematuro esforços com o objetivo da criação de um índice setorial amplo. Indispensável uma sistematização científica dessa abordagem, previamente.

10. **DISPENSA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

90. Não temos aqui proposta de um ato normativo, mera listagem de métricas de avaliação, para uso interno.

91. Ainda que possa, eventualmente, ser considerado a aprovação desta Nota, materialmente, ato normativo (argumento colocado apenas como hipótese), enquadrar-se-ia ao art. 4º, II e III do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#), dispensada inclusive a consulta pública:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

(...)

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

(...)

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

11. **CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS**

92. A presente Nota Técnica apresentou proposta viável para a "**definição de conceitos e indicadores de prestação de serviço adequado nos portos organizados e instalações portuárias**".

93. Neste sentido, os indicadores aqui propostos apresentam um viés regulatório e consistem no exame sistemático de um conjunto de parâmetros de desempenho pré-definidos, sendo baseada em procedimentos técnico-científicos de coleta e de análise de informação quanto ao conteúdo, resultados, efeitos e impactos da gestão de agentes dos portos, verificando-se, ainda, o cumprimento de objetivos setoriais. Foram atentamente selecionados e validados; acredita-se que contribuem significativamente para o aprimoramento do setor.

94. A partir desta entrega e aprovação da Diretoria da lista constante do ANEXO desta Nota, entende-se cumprido o item 3.4 da Agenda Regulatória Biênio 2020-2021.

95. Nada obstante, a Diretoria deverá indicar o responsável organizacional por implementar a proposta, embora a implementação não precise constar da Agenda. Sugere-se que a implementação total destes indicadores deve ocorrer dentro de um prazo certo, também determinado pela Diretoria.

96. Concluindo, a proposta dispensa Audiência Pública para a sua aprovação, já que não se trata de ato normativo nem regulação que crie deveres ou limite direitos dos agentes econômicos.

À consideração superior.

[1], [2] e [3]. GESPÚBLICA. **Melhoria da Gestão Pública por meio da Definição de um Guia Referencial para Medição do Desempenho da Gestão, e controle para o Gerenciamento dos Indicadores de Eficiência, Eficácia e de Resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 4: Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores.** Brasília, Dezembro de 2009.

Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/les/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf.

[4] UNCTAD. Port Performance Indicators. United Nations Conference on Trade and Development. New York, 1976.

[5] WORLD BANK. World Bank Port Reform Tool Kit. Second Edition. Module 6: Port Regulation: Overseeing The Economic Public Interest In Ports. World Bank. Washington, DC, 2007.

[6] ESPO. Port Performance Indicators: Selection and Measurement. Project Execu-tive report (PPRISM WP4 D4.2). Coordinator: European Sea Ports Organization (ESPO). January, 2012.

Disponível em: <http://pprism.espo.be/LinkClick.aspx?fileti-cket=-sv7LYCzIJs%3D&tabid=3555>.

ANEXO

Tabela 1: Medidas Padronizadas

Medidas	Significado
Qualidade de Serviço	Rendimento ou esforço da empresa no atendimento das expectativas dos usuários do serviço e no cumprimento dos padrões técnicos da ANTAQ;
Produtividade	Eficiência produtiva, a aptidão industrial da empresa em entregar mais produtos a partir do uso de menos insumos, no menor tempo possível;
Gestão	Habilidade da empresa manter uma gestão sustentável e adequada em relação à legislação
Mercado	Grau de sucesso, de proatividade e de competitividade da empresa em satisfazer a totalidade da demanda no ambiente alvo de suas transações, isto é, no seu segmento de atuação;

Tabela 2: Lista de Indicadores

MEDIDA	INDICADOR	NOME
Mercado	1	Market Share Granel Sólido (MSGs)
	2	Market Share Granel Líquido (MSgl)
	3	Market Share Carga Geral (MScg)
	4	Market Share Carga Contêineres (MSct)
	5	Perfil de Carga Granel Sólido (PCgs)

MEDIDA	INDICADOR	NOME
	6	Perfil de Carga Granel Líquido (PCgl)
	7	Perfil de Carga Carga Geral (PCcg)
	8	Perfil de Carga Contêineres (PCct)
Qualidade do Serviço Prestado	9	Taxa de Acidentes de Trabalho
	10	Alocação do Modal Rodoviário no Terminal (CpMR)
	11	Alocação do Modal Ferroviário no Terminal (CpMF)
	12	Alocação do Modal Dutovia no Terminal (CpMD)
	13	Alocação de esteira transportadora para saída/entrada de carga
	14	Alocação do Modal Aquaviário no Terminal (CpMA)
	15	Índice de Conformidade de Requisitos
	16	Penalidades Aplicadas no Período
	17	Índice de Permanência de Irregularidades
	18	Indisponibilidade Média de Serviço do Berço
Produtividade	19	Taxa de ocupação de berço do Porto (TOBporto)
	20	Taxa de Ocupação do Berço no Terminal (TOBterminal)
	21	Taxa de Carga Movimentada (TCM)
	22	Consignação Média Granel Sólido (CMGs)

MEDIDA	INDICADOR	NOME
	23	Consignação Média Granel Líquido (CMgl)
	24	Consignação Média Carga Geral (CMcg)
	25	Consignação Média Contêineres (CMct)
	26	Prancha Média Granel Sólido (PMgs)
	27	Prancha Média Granel Líquido (PMgl)
	28	Prancha média Carga Geral (PMcg)
	29	Prancha Média Contêiner (PMct)
	30	Tempo Médio de Espera para Atracação
	31	Tempo Médio de Espera para Início de Operação
	32	Tempo Médio de Espera para Desatracação
	33	Tempo Médio de Operação
	34	Tempo Médio de Permanência de veículo rodoviário no Terminal
	35	Tempo Médio de Permanência de veículo ferroviário no Terminal
	36	Tempo de Permanência da carga containerizada no terminal
Gestão	37	Índice de Desempenho Ambiental
	38	Liquidez Corrente
	39	Liquidez Geral

MEDIDA	INDICADOR	NOME
	40	Garantia de Capital de Terceiros
	41	Endividamento Geral
	42	Composição do Endividamento
	43	Margem Líquida
	44	Retorno sobre o Ativo
	45	Índice de Eficiência Operacional

Tabela 3: Siglas dos responsáveis pelo desempenho

Sigla	Responsável pelo Desempenho
AP	Administrações Portuárias, concessionários e portos delegados
AR	Arrendatários e demais modalidades de exploração previstas na Resolução Normativa ANTAQ nº 07/2016
TUP	Terminais de uso privado

Tabela 4: Indicadores de Mercado

Nº	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade	Objeto de mensuração	Interpretação	Responsável pelo desempenho
1	Market Share Granel Sólido (MSGs)	$\frac{\sum \text{GS movimentado na unidade}}{\sum \text{GS movimentados no Brasil}} \times 100$	%	Participação da carga Granel Sólido, por tonelada movimentada, quando comparado à participação nacional do mesmo perfil.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP

2	Market Share Granel Líquido (MSgl)	$\frac{\sum \text{GL movimentado na unidade}}{\sum \text{GL movimentados no Brasil}} \times 100$	%	Participação da carga Granel Líquido por tonelada movimentada, quando comparado à participação nacional do mesmo perfil.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
3	Market Share carga Geral (MScg)	$\frac{\sum \text{CG movimentado na unidade}}{\sum \text{CG movimentados no Brasil}} \times 100$	%	Participação da Carga Geral, por tonelada movimentada, quando comparado à participação nacional do mesmo perfil.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
4	Market Share carga Contêineres (MSct)	$\frac{\sum \text{CCn movimentado na unidade}}{\sum \text{CCn movimentados no Brasil}} \times 100$	%	Participação da Carga Containerizada, por TEU movimentado, quando comparado à participação nacional do mesmo perfil.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
5	Perfil de carga Granel Sólido (PCgs)	$\frac{\sum \text{GS movimentados}}{\sum \text{todas as cargas movimentadas}} \times 100$	%	Percentual de movimentação de carga Granel Sólido (GS), considerando-se a mesma instalação portuária. Quando comparado com os outros perfis,	Não se aplica	AP; AR; TUP

				maior % do perfil, maior vocação.		
6	Perfil de carga Granel Líquido (PCgl)	$\frac{\sum \text{GL movimentados}}{\sum \text{todas as cargas movimentadas}} \times 100$	%	Percentual de movimentação de carga Granel Líquido (GL), considerando-se a mesma instalação portuária. Quando comparado com os outros perfis, maior % do perfil, maior vocação.	Não se aplica	AP; AR; TUP
7	Perfil de carga Carga Geral (PCcg)	$\frac{\sum \text{CG movimentados}}{\sum \text{todas as cargas movimentadas}} \times 100$	%	Percentual de movimentação de Carga Geral (CG), considerando-se a mesma instalação portuária. Quando comparado com os outros perfis, maior % do perfil, maior vocação.	Não se aplica	AP; AR; TUP
8	Perfil de carga Contêineres (PCct)	$\frac{\sum \text{CT movimentados}}{\sum \text{todas as cargas movimentadas}} \times 100$	%	Percentual de movimentação de Carga Containerizada (CT), considerando-se a mesma instalação portuária. Quando comparado com os outros perfis, maior % do perfil, maior vocação.	Não se aplica	AP; AR; TUP

Tabela 5: Indicadores de Qualidade

Nº	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade	Objeto de Mensuração	Interpretação	Responsável pelo
----	-------------------	--------------------	---------	----------------------	---------------	------------------

						desempenho
9	Taxa de Acidentes de Trabalho	$\frac{\text{Total de trabalhadores acidentados no período}}{\text{Total de trabalhadores no período}} \times 100$	%	Percentual que representa o número de acidentes, na área, registrados no mês sobre o total de trabalhadores disponíveis (próprios e terceiros).	Quanto menor, melhor.	AP; AR; TUP.
10	Alocação do Modal Rodoviário no Terminal (CpMR)	$\frac{\sum \text{Carga Entrada}_{\text{ROD}} + \sum \text{Carga Saída}_{\text{ROD}}}{\sum \text{Carga Entrada}_{\text{TOTAL}} + \sum \text{Carga Saída}_{\text{TOTAL}}} \times 100$	%	Uso de cada tipo de modal na entrada e saída de cargas em um terminal. Esse indicador tende a não variar ao longo do tempo, devido ao tempo em que a infraestrutura de acesso é modificada nos portos.	Quanto menor, melhor	AR; TUP
11	Alocação do Modal Ferroviário no Terminal (CpMF)	$\frac{\sum \text{Carga Entrada}_{\text{FER}} + \sum \text{Carga Saída}_{\text{FER}}}{\sum \text{Carga Entrada}_{\text{TOTAL}} + \sum \text{Carga Saída}_{\text{TOTAL}}} \times 100$	%			
12	Alocação do Modal Dutovia no Terminal (CpMD)	$\frac{\sum \text{Carga Entrada}_{\text{DUTO}} + \sum \text{Carga Saída}_{\text{DUTO}}}{\sum \text{Carga Entrada}_{\text{TOTAL}} + \sum \text{Carga Saída}_{\text{TOTAL}}} \times 100$	%			
13	Alocação de esteira transportadora para saída/entrada de carga	$\frac{\sum \text{Carga Entrada}_{\text{ESTEIRA}} + \sum \text{Carga Saída}_{\text{ESTEIRA}}}{\sum \text{Carga Entrada}_{\text{TOTAL}} + \sum \text{Carga Saída}_{\text{TOTAL}}} \times 100$	%			
14	Alocação do Modal Aquaviário no Terminal (CpMA)	$\frac{\sum \text{Carga Entrada}_{\text{AQUA}} + \sum \text{Carga Saída}_{\text{AQUA}}}{\sum \text{Carga Entrada}_{\text{TOTAL}} + \sum \text{Carga Saída}_{\text{TOTAL}}} \times 100$	%			

15	Índice de Conformidade de Requisitos (ICR)	$\frac{\text{Total de itens conformes}}{\text{Total de itens verificados}} \times 100$	%	Percentual de índices dentro das conformidades exigidas dentro o total de itens verificados durante procedimento de fiscalização.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
16	Penalidades Aplicadas no Período	Σ Penalidades aplicadas no período	Numeral	Total de penalidades aplicadas no período considerado.	Quanto menor, melhor	AP; AR; TUP
17	Índice de Permanência de Irregularidades (IPI)	<p>Ano 01:</p> <p>IPI = 1;</p> <p>Ano N+1</p> $\frac{\text{IPI}_{\text{Atual}}}{\text{IPI}_{\text{Ano anterior}}}$	Decimal	Quantidade de irregularidades idênticas observadas pela fiscalização da agência reguladora que permaneceram de um ano para outro.	Quanto menor, melhor	AP; AR; TUP
18	Indisponibilidade Média de Serviço do Berço	$\frac{\Sigma \text{ Tempos de parada por culpa, sem navios atracados}}{\text{Total de horas disponível do berço}}$	%	Tempo em que um berço está indisponível para prestação de serviço por culpa do operador, arrendatário ou autoridade portuária.	Quanto menor, melhor	AP; AR; TUP

Tabela 6: Indicadores de Produtividade

Nº	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade	Objeto de mensuração	Interpretação	Responsável pelo desempenho
19	Taxa de ocupação de Berço do Porto (TOBp)	$\frac{\sum \text{horas ocupadas nos berços do porto}}{\text{horas disponíveis nos berços do porto no período}} \times 100$	%	Nível de utilização de berços do porto durante um período de tempo determinado.	Quanto maior, melhor (margem operacional ideal acima de 60% do máximo)	AP
20	Taxa de Ocupação do Berço no Terminal (TOBt)	$\frac{\sum \text{horas ocupadas nos berços do terminal}}{\text{horas disponíveis nos berços do porto no período}} \times 100$	%	Nível de utilização de berço de terminal durante um período de tempo determinado.	Quanto maior, melhor (margem operacional ideal acima de 60% do máximo)	AP; AR; TUP
21	Taxa de Carga Movimentada (TCM)	\sum Carga movimentada no período	Tonelada	Quantidade total de carga movimentada em um terminal/ Porto em um período de tempo determinado.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
22	Consignação Média Granel Sólido (CMgs)	$\frac{\sum \text{cargas movimentadas de GS}}{\text{nº de desatracções de navios GS no período}}$	Tonelada	Taxa média de embarque/desembarque de cargas em granel sólido, em toneladas.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
23	Consignação Média Granel Líquido (CMgl)	$\frac{\sum \text{cargas movimentadas de GL}}{\text{nº de desatracções de navios GL no período}}$	Tonelada	Taxa média de embarque/desembarque de cargas em granel líquido em toneladas.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
24	Consignação Média Carga Geral (CMcg)	$\frac{\sum \text{cargas movimentadas de CG}}{\text{nº de desatracções de navios CG no período}}$	Tonelada	Taxa média de embarque/desembarque de carga geral, em toneladas.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
25	Consignação Média Contêineres (CMct)	$\frac{\sum \text{cargas movimentadas de CT em u}}{\text{nº de desatracções de navios CT no período}}$	TEU	Taxa média de embarque/desembarque de cargas em contêineres, em TEU.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP

26	Prancha Média Granel Sólido (PMgs)	$PMgs = \frac{\sum \text{Peso}_{GS}}{\sum T3}$ <p>Peso j = Total de carga movimentadas de granel sólido, em toneladas T3 = Tempo total de operação de navios de granel sólido</p>	tph	Produtividade média no embarque/desembarque por unidade de tempo, levando-se em conta os granéis sólidos.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
27	Prancha Média Granel Líquido (PMgl)	$PMgl = \frac{\sum \text{Peso}_{GL}}{\sum T3}$ <p>Peso j = Total de carga movimentadas de granel líquido, em toneladas T3 = Tempo total de operação de navios de granel líquido</p>	tph	Produtividade média no embarque/desembarque por unidade de tempo, levando-se em conta os granéis líquidos.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
28	Prancha média Carga Geral (PMcg)	$PMcg = \frac{\sum \text{Peso}_{CG}}{\sum T3}$	tph	Produtividade média no embarque/desembarque por unidade de tempo, levando-se em conta as cargas gerais.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
29	Prancha Média Contêiner (PMct)	$\frac{\sum \text{Unidade Contêiner}}{\sum T3}$	mph	Produtividade média no embarque/desembarque por unidade de tempo, levando-se em conta contêineres.	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP
30	Tempo Médio de Espera para Atracação (TMA)	(Tempo Médio de Atracação - Tempo Médio de Fundeio)	Horas	Tempo médio que uma embarcação levou desde seu fundeio até a primeira atracação em berço do porto.	Quanto menor, melhor	AP; AR; TUP
31	Tempo Médio de Espera para Início de Operação (TME)	(Tempo Médio início operação - Tempo Médio Atracação)	Horas	Tempo médio que uma embarcação leva para iniciar sua operação a partir do tempo de sua atracação.	Quanto menor, melhor	AP; AR; TUP
32	Tempo Médio de Espera para	(Tempo Médio Desatracação - Tempo Médio fim da operação)	Horas	Tempo médio para a desatracação a partir da	Quanto menor, melhor	AP; AR; TUP

	Desatracação (TMD)			finalização da operação.		
33	Tempo Médio de Operação (TMO)	(Tempo Médio fim da Operação - Tempo Médio início Operação)	Horas	Tempo médio de operação de navios atracados.	Quanto menor, melhor	AP; AR; TUP
34	Tempo Médio de Permanência de veículo rodoviário no Terminal	$\frac{\sum \text{horas de saída} - \text{horas entrada}}{\text{n}^{\circ} \text{ caminhões}}$	h/caminhão	Corresponde à diferença entre o somatório dos tempos de saída do terminal e os tempos de entrada, dividido pelo número de veículos atendidos no período.	Quanto menor, melhor	AR; TUP
35	Tempo Médio de Permanência de veículo ferroviário no Terminal	$\frac{\sum \text{horas de saída} - \text{horas entrada}}{\text{n}^{\circ} \text{ trens}}$	h/vagão	Corresponde à diferença entre o somatório dos tempos de saída do terminal e os tempos de entrada, dividido pelo número de veículos atendidos no período.	Quanto menor, melhor	AR; TUP
36	Tempo de Permanência da carga containerizada no terminal	$\frac{\sum \text{horas de saída} - \text{horas entrada}}{\text{unidades de Contêiner}}$	h/u	Tempo médio de permanência de uma unidade de contêiner nas áreas de armazenagem.	Quanto menor, melhor	AR; TUP

Tabela 7: Indicadores de Gestão

Nº	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade	Descrição/ Interpretação	Interpretação	Responsável pelo desempenho
37	Índice de Desempenho Ambiental (IDA)	Índice geral obtido do Sistema IDA* da agência reguladora. É um sistema de ponderação de indicadores baseado na metodologia do Processo	%	Índice geral que representa o grau de conformidade das	Quanto maior, melhor	AP; AR; TUP

	*O Índice de Desempenho Ambiental (IDA), acompanhado pela ANTAQ, foi instituído por meio da Resolução ANTAQ nº 2650/2012.	de Análise Hierárquica (AHP <i>Analytic Hierarchy Process</i>)		regras ambientais em uma instalação portuária.	
38	Liquidez Corrente	$\frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$	Decimal	Mostra quanto a empresa poderá dispor em recursos a curto prazo para pagar suas dívidas circulantes. Em outras palavras, indica o quanto existe de ativo circulante para cada \$ 1 de dívida a curto prazo. Assim, quando a liquidez corrente é maior que 1,0 significa que seu capital circulante líquido é positivo, se igual a 1,0, é nulo e se menor que 1,0, seu capital circulante líquido é negativo.	Quanto maior, melhor. AP
39	Liquidez Geral	$\frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável ao Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}}$	Decimal	Revela a capacidade de pagamento pela empresa das dívidas de curto e	Quanto maior, melhor. AP

				longo prazo, utilizando para isso, seus ativos circulantes e realizáveis a longo prazo, ou seja, é uma medida de capacidade da empresa em honrar todas as suas exigibilidades, contando, para isso, com os seus recursos realizáveis a curto e longo prazos. De cada \$ 1 tem de dívida, o quanto existe de direitos e haveres no ativo circulante e no realizável a longo prazo.		
40	Garantia de Capital de Terceiros	$\frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}}{\text{Patrimônio Líquido}}$	Decimal	Demonstra quanto a empresa tomou de capital de terceiros para cada \$ 1 de capital próprio aplicado.	Quando menor, melhor.	AP
41	Endividamento Geral	$\frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}}{\text{Ativo Total}}$	%	Indica que porcentagem dos ativos totais é financiada por capital de terceiros, ou seja,	Quando menor, melhor.	AP

				quanto a empresa possui de capital de terceiros em relação ao seu ativo.		
42	Composição do Endividamento	$\frac{\text{Passivo Circulante}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}}$	%	Demonstra o percentual que as obrigações de curto prazo representam sobre o total de obrigações da empresa, ou seja, o % da dívida total que vencerá no curto prazo.	Quando menor, melhor.	AP
43	Margem Líquida	$\frac{\text{Lucro Líquido}}{\text{Receita Líquida}}$	%	Mede a eficiência global da empresa. Esse índice demonstra o retorno líquido da empresa sobre seu faturamento, ou seja, o quanto de lucro a empresa obteve sobre as vendas.	Quanto maior, melhor.	AP
44	Retorno sobre o Ativo	$\frac{\text{Lucro Líquido}}{\text{Ativo Total}}$	%	Mensura a eficiência da empresa em gerar lucros com seus ativos disponíveis. Indica a lucratividade da empresa em relação aos investimentos totais,	Quando maior, melhor.	AP

			representados pelo ativo total.			
45	Índice de Eficiência Operacional	$\frac{\text{Custos dos Serviços Prestados}}{\text{Receitas Totais Operacionais}}$	Decimal	Demonstra a eficiência operacional da empresa na prestação dos serviços. É mais eficiente quanto mais receitas com menos custos (fazer mais com menos).	Quanto menor, melhor.	AP

Tabela 8: Matriz de Desempenho padrão

Instalação Portuária / Porto Organizado / Complexo Portuário	
Medida	
Objetivo	
Nome do Indicador	
Objeto de Mensuração	
Fórmula de Cálculo	

Instalação Portuária / Porto Organizado / Complexo Portuário					
Unidade de Medida					
Periodicidade de Apuração					
Fonte/Forma de Coleta					
Interpretação do Indicador					
Responsável pelo Desempenho					
Responsável pela Apuração					
<i>Benchmark</i>					
Indicadores ou situações pelos quais é influenciado					
Série histórica	Período 1	Período 2	Período 3	Período 4	Período 5
Previsto					

Instalação Portuária / Porto Organizado / Complexo Portuário					
Realizado					



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Jose Monteiro, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 16/11/2021, às 17:44, 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 **1460168** e o código CRC **2D1AFC16**.