ISSN:2594-6153

Regularização temporária de áreas não afetas às operações portuárias: aplicação por analogia das regras do contrato de transição

Marcelo Calheiros de Moraes[1,3], João Vitor Paiva[2,3]

[1]Universidade Santa Cecília (UNISANTA), Santos-SP, Brasil
[2]Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília-DF, Brasil
[3]Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros (Suape), Ipojuca-PE, Brasil

E-mail: marcelocalheirosmoraes@gmail.com

Resumo: Este artigo examina a ausência, na Portaria MINFRA nº 51/2021, de instrumento contratual transitório apto a regularizar a exploração de áreas não afetas às operações portuárias quando extinta a ocupação formal. Com método dedutivo, pesquisa bibliográfica e documental e análise qualitativa, sustenta-se que a lacuna pode ser suprida pela aplicação, por analogia (art. 4º da LINDB), das regras do Contrato de Transição da Resolução ANTAQ nº 127/2025. Demonstram-se a lacuna, a identidade de razão entre os institutos e a inexistência de vedação legal, com apoio em precedente da própria ANTAQ. Conclui-se pela viabilidade jurídica da solução, resguardado o dever de licitar.
Palavras-chave: Direito Portuário; Cessão de Uso; Contrato de Transição; Analogia; Lacuna Normativa.

Temporary regularization of areas not assigned to port operations: application by analogy of the transition contract rules

Abstract: This article examines the absence, in MINFRA Ordinance No. 51/2021, of a transitional contractual instrument to regularize the use of areas not assigned to port operations once formal occupation has ended. Using a deductive approach, with bibliographic and documentary research and qualitative analysis, it argues that this gap can be filled by applying, by analogy (art. 4 of the LINDB), the rules of the Transition Contract set forth in ANTAQ Resolution No. 127/2025. The study demonstrates the gap, the identity of legal rationale between the two instruments and the absence of any legal prohibition, supported by ANTAQ's own precedent. It concludes that the solution is legally viable, while preserving the duty to hold public bidding.
Keywords: Port Law; Use Assignment; Transition Contract; Analogy; Regulatory Gap.

Introdução

A atividade portuária é pilar estrutural da economia brasileira, sendo historicamente fundamental para o desenvolvimento do comércio exterior e para a conexão do país com o mercado global. Com a movimentação de mais de 95% do comércio internacional, o setor continua a bater recordes, com os portos públicos registrando a expressiva marca de 474,38 milhões de toneladas em 2024 [1].

A Lei nº 12.815/2013 [2] instituiu um modelo de dualidade nas operações portuárias brasileiras, fomentando a concorrência entre os Portos Organizados e os Terminais de Uso

Privado (TUPs). A diferenciação das modalidades de delegação fundamenta-se em critério estritamente geográfico: a exploração de atividades situadas dentro da poligonal do porto público submete-se aos regimes de concessão ou arrendamento de bem público, ao passo que as instalações localizadas fora desses limites operam mediante autorização [3].

Noutro sentido, dentro da poligonal do Porto Organizado, a relevância da exploração econômica não se limita às atividades de embarque e desembarque. As áreas que o compõem são classificadas em afetas (operacionais) e não afetas (não operacionais), segundo o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) de cada complexo.

A regulação atual estabeleceu instrumentos contratuais distintos para a exploração dessas áreas: as afetas, voltadas à movimentação e armazenagem, são regidas pela Resolução ANTAQ nº 127/2025, que prevê a figura do Contrato de Transição [4]; as não afetas, destinadas a atividades diversas da movimentação ou armazenagem de mercadorias – de índole comercial, industrial, cultural, social ou recreativa, na dicção normativa –, são disciplinadas pela Portaria MINFRA nº 51/2021 [5].

Não se identifica, contudo, entendimento expresso e consolidado que autorize manter, em caráter temporário, a exploração de área não operacional atingida por hiato contratual – ainda quando a interrupção prejudique usuários e o interesse público do Porto Organizado ou de sua região de influência. O silêncio normativo configura, em tese, lacuna nos instrumentos de regularização; e dela decorrem ociosidade e insegurança jurídica.

Objetivos

O problema central da pesquisa reside em verificar se a lacuna referente à regularização temporária de áreas não afetas pode ser juridicamente suprida. A tese a ser discutida, de caráter original, é a de que a ausência de modalidade contratual de regularização transitória para áreas não afetas gera lacuna normativa que pode ser suprida através da integração normativa, com a aplicação, por analogia, das regras do Contrato de Transição. O objetivo do artigo é, portanto, preencher a referida lacuna regulatória, visando propiciar maior segurança jurídica e eficiência à exploração de áreas em Portos Organizados.

Material e Métodos

A pesquisa é teórica e situa-se no campo do Direito Regulatório e Portuário. Sua finalidade é explicativa, e o desenho metodológico guarda correspondência estrita entre o problema – a lacuna na exploração transitória de áreas não afetas – e a solução aventada, a

analogia. O método de coleta, de seleção e de obtenção das informações foi o bibliográfico e o documental.

Registre-se, quanto à originalidade: a revisão bibliográfica empreendida não localizou, até o presente estado da arte, obra ou monografia que enfrente de modo direto a aplicação da analogia ao suprimento da lacuna aqui debatida. Adotou-se, por fim, a análise qualitativa: é ela que permite o exame crítico do material reunido, seja para aferir o alcance possível da norma regulatória, seja para apreender a identidade de razão que sustenta a analogia.

Resultados

O principal resultado da investigação demonstrou a possibilidade jurídica de utilizar as regras do Contrato de Transição, instrumento originalmente concebido para áreas operacionais na Resolução ANTAQ nº 127/2025 [4], como mecanismo de integração normativa por analogia para as Cessões de Uso Onerosa de áreas não afetas cuja exploração formal foi extinta.

Nesse prisma, percebe-se que a Portaria MINFRA nº 51/2021 não prevê, em sua estrutura, instrumento contratual transitório idôneo para fins de regularização temporária de áreas não afetas cuja ocupação, embora extinta formalmente, persiste em face de necessidade inadiável de continuidade de serviço de relevante interesse público, sem constituir atividade operacional portuária [5]. É a inexistência dessa figura jurídica específica que força, inevitavelmente, a busca por solução de integração normativa, mediante a aplicação do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) [6].

Em contrapartida, para as áreas operacionais, a Resolução ANTAQ nº 127/2025 regulamenta o Contrato de Transição (art. 6º, IV, e art. 37), instrumento categoricamente inserido no Título III da Resolução, que trata exclusivamente das áreas e instalações operacionais – enquadramento formal que aponta para restrição regulatória [4]. A figura cumpre função primordial: mitigar o hiato contratual aberto pela extinção do vínculo anterior – rescisão, anulação ou advento do termo final –, resguardando a continuidade do serviço público e pondo a coletividade a salvo dos efeitos deletérios da ociosidade de ativos estratégicos [7].

Discussão

A analogia permite a aplicação de norma próxima a caso não previsto, sendo princípio tradicional do Direito moderno que impede o *non liquet* [8] [9]. Em convergência, a doutrina explica que a analogia estende a caso omisso o que foi previsto para outro semelhante, em igualdade de razões, trazendo a norma de outras já existentes no sistema [10] [11].

A doutrina identifica três critérios essenciais para a correta aplicação da analogia: a constatação da lacuna na norma aplicável; a semelhança do caso não regulado com um caso regulado (identidade de razão); e a inexistência de vedação legal expressa [9]. 1. O primeiro critério, a constatação da lacuna na Portaria MINFRA nº 51/2021, é evidente e já foi demonstrado: a Portaria não oferece instrumento contratual transitório idôneo para regularizar a ocupação de áreas não operacionais cuja exploração formal foi extinta [5]. A Resolução ANTAQ nº 127/2025, para as áreas operacionais, preenche esse exato espaço temporal por meio do Contrato de Transição (art. 37), reforçando a evidência de que a lacuna não é sistêmica, mas específica do regime da Cessão de Uso [4]. 2. O segundo critério, a semelhança entre o caso não regulado e o caso regulado, repousa na identidade de razão jurídica e na localização das áreas: tanto a Cessão de Uso quanto o Arrendamento são formas de cessão onerosa de bem público, com necessidade de processo seletivo público prévio, sob condução da autoridade portuária, e situam-se dentro da poligonal do Porto Organizado. No cenário de extinção contratual, o risco de ociosidade de ativos estratégicos e o prejuízo ao interesse público manifestam-se de forma idêntica. O Contrato de Transição apresenta-se, portanto, como a norma mais próxima a ser estendida ao caso omisso [8]. 3. O terceiro critério, a inexistência de vedação legal expressa, é cumprido no setor portuário: não há, na Lei nº 12.815/2013, na Portaria MINFRA nº 51/2021 ou em qualquer norma da ANTAQ, proibição de utilização da analogia em matéria contratual administrativa portuária. Pelo contrário, a LINDB a consagra como princípio de integração (art. 4º) [6], e a sua aplicação é reforçada pelo moderno Direito Administrativo, que impôs às autoridades públicas o dever de considerar as consequências práticas das decisões (art. 20 da LINDB, incluído pela Lei nº 13.655/2018) [12].

Ademais, a tese é reforçada por precedente da própria ANTAQ, que demonstra a preocupação do órgão regulador com a continuidade e o saneamento de irregularidades: em 2013, o Porto de Suape solicitou à Agência a formalização de Contrato de Transição com a Copagaz, justificando que a interrupção da operação acarretaria prejuízo à coletividade no fornecimento de GLP, tendo o ajuste sido autorizado, por 180 (cento e oitenta) dias, pelo Acórdão nº 21-2013-ANTAQ [13].

É crucial, contudo, que a aplicação por analogia imponha o cumprimento e a adaptação dos requisitos do Contrato de Transição à Cessão de Uso, evitando a perpetuação do caráter transitório e a ofensa ao dever de licitar. O acompanhamento rigoroso pela ANTAQ e pelo Poder Concedente é fundamental, como já fiscalizado pela Agência em processos recentes [14].

Conclusões

A investigação demonstrou que a hipótese de trabalho – a de que a omissão normativa da Portaria MINFRA nº 51/2021 pode ser superada pela aplicação, por analogia, das regras do Contrato de Transição da Resolução ANTAQ nº 127/2025 – é juridicamente válida. Um instrumento transitório de Cessão de Uso e o já existente Contrato de Transição possuem identidade de razão jurídica, pois ambos visam ao saneamento de situação de ocupação precária de bem público dentro da poligonal do Porto Organizado e à garantia da continuidade de atividade econômica de relevante interesse público. A contribuição central é de ordem prática: entregar à Administração Pública Portuária diretriz jurídica segura, capaz de converter o vácuo contratual em instrumento formal. O escopo do estudo é estritamente jurídico-regulatório e não avança sobre a dimensão econômico-financeira; daí a agenda futura: estudos de caso e diretrizes de adaptação dos requisitos do Contrato de Transição à realidade da Cessão de Uso, com valoração justa da área e sem que o instrumento degenere em substituto disfarçado do arrendamento ou da cessão definitiva – o que ofenderia o dever de licitar.

Referências

1. Governo Federal, Ministério dos Portos e Aeroportos. Portos brasileiros registram maior movimentação da história, com 1,32 bilhão de toneladas em 2024. Brasília, DF; 2025. Disponível em: https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/. Acesso em: 7 nov. 2025.
2. Brasil. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração de portos e instalações portuárias. Diário Oficial da União. Brasília, DF; 2013 jun 6.
3. Paixão C, Fleury RC, Meirinho AGS. Direito do trabalho portuário. 3. ed. Brasília, DF: Venturolli; 2022.
4. Brasil. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução nº 127, de 8 de abril de 2025. Regulamenta a exploração de áreas e instalações portuárias delimitadas pela poligonal do porto organizado. Diário Oficial da União. Brasília, DF; 2025 abr 9.
5. Brasil. Ministério da Infraestrutura. Portaria nº 51, de 23 de março de 2021. Dispõe sobre o regime de exploração de áreas não afetas à operação portuária. Diário Oficial da União. Brasília, DF; 2021 mar 24.
6. Brasil. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, RJ; 1942 set 4.
7. Quadros CA, Antunes LB, Santos MVF. Análise estrutural do contrato de transição em áreas operacionais dos portos brasileiros. In: CONPEDI. Direito administrativo e gestão pública I. Florianópolis: CONPEDI; 2020. p. 1-25.
8. Tartuce F. Manual de direito civil: volume único. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; 2015.
9. Gomes AS. Interpretação e analogia no Direito Tributário. São Paulo: Dialética; 2021.
10. Reale M. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva; 2005.
11. Figueiredo LV. Curso de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Malheiros; 2003.
12. Brasil. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657/1942 disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Diário Oficial da União. Brasília, DF; 2018 abr 26.

13. Brasil. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Acórdão nº 21-2013-ANTAQ. Autoriza a celebração de contrato de transição com a Copagaz no Porto de Suape. Brasília, DF; 2015 maio 27. Disponível em: https://juris.antaq.gov.br/index.php/2015/05/27/ac-21-2013/. Acesso em: 29 nov. 2025.
14. Brasil. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo nº 50300.022991/2024-51. Reunião Ordinária de Diretoria (ROD), 19 set. 2024. Brasília, DF; 2024. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/. Acesso em: 28 nov. 2025.