

PROJETO DE LEI N° /2002.
(Da Senhora Telma de Souza).

Inclui § ao art. 1º da Lei 8.630/93, *renumera os inciso IV e V e inclui alíneas.*

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º

§1º

I - Porto organizado: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma Autoridade Portuária .

§ 2º - O Ministério dos Transportes procederá consulta prévia ao Conselho de Autoridade Portuária – CAP, sobre a proposta de alteração da área do porto organizado.

I – Área do porto organizado: a compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela Administração do Porto, referida na Seção II do Capítulo VI desta Lei".

a) Nas regiões portuárias, geográfica e economicamente integradas, com apenas um canal de navegação de acesso, a área do porto organizado será indivísivel.

b) Por indicação dos respectivos Conselhos de Autoridade Portuária ao Ministério competente, as áreas dos portos organizados objetos de alterações após a promulgação da Lei 8.630/93, até esta data, quando couber, serão reenquadradas para atendimento do inciso anterior.

Justificativa:

A Lei dos Portos (Lei 8.630 de 25 de fevereiro de 1993) define como Porto Organizado (Capítulo 1, artigo 1º, parágrafo 1º, inciso I) aquele “*construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma Autoridade Portuária*”. A mesma Lei inclui na Área do Porto Organizado (Capítulo 1, artigo 1º, parágrafo 1º, inciso IV) e sob responsabilidade da Administração do Porto, a “*infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio*”.

Dessas definições pode-se observar desde logo que Porto Organizado é um conceito funcional, que abarca uma série de atributos e instalações que permitem o tráfego e as operações portuárias. No conjunto da Lei 8.630 torna-se evidente que um Porto Organizado pode abrigar inúmeros operadores portuários, arrendatários e mesmo instalações de uso privativo, em regime concorrencial. Não é o caso dos Terminais Privativos.

A cada Porto Organizado corresponde uma Autoridade Portuária, uma Administradora, que é a própria Autoridade Portuária, e um Órgão Gestor de Mão-de-Obra. Nenhuma dessas organizações existe, obrigatoriamente, para os Terminais Privativos fora do Porto Organizado.

Do ponto de vista físico, especialmente nos portos em que existe um único canal de acesso, é impossível imaginar-se como um Terminal Privativo possa operar dispensando as mesmas instalações e facilidades exigidas para os Portos Organizados. É lúmpido, portanto, que nos portos com um único canal de navegação e, portanto, mesmas bacias de evolução e áreas de fundeio, é impossível que um Terminal Privativo externo ao Porto Organizado deixe de utilizar a infra-estrutura deste para consecução de suas finalidades.

Da mesma forma é evidente que as conceituações existentes na Lei são insuficientes para distinguir o Porto Organizado e o Terminal Privativo externo ao primeiro, situação agravada, como explicado, no caso dos portos de canal único de acesso e mesmas facilidades de navegação.

Deve-se concluir, portanto, que a diferença física de estar dentro ou fora de um Porto Organizado é extremamente vaga, se é que podemos atribuir-lhe existência real. Institucionalmente, porém, a diferença é grande e repercute inclusive na necessária garantia concorrencial, que deveria ser isonômica, até para

atender o espírito da formulação da própria Lei e do Programa Nacional de Desestatização. A anomalia inibe a iniciativa de investimentos numa região portuária integrada, sujeita a atos extemporâneos de autoridades menores, que afrontam a legislação aprovada pelo Congresso Nacional, como há exemplos nos anos recentes. A consequência de decisões ministeriais, sem qualquer consulta aos colegiados formados pelos conselhos de autoridade portuária (CAPs), a quem cabe o efetivo conhecimento e responsabilidade política das respectivas áreas, resulta em benefícios para uns em detrimento de outros, conforme a localização dos arrendatários portuários. Linhas divisórias nos portos organizados surgem da noite para o dia, via portarias ministeriais, sempre sem qualquer exposição de motivos, sinal de autoritarismo e de clara afronta ao princípio da regionalização de poderes, que supostamente a Lei nº 8630/93 quis contemplar.

O Terminal Privativo, ao depender, para a realização de tráfego e operação portuária, da utilização da mesma infra-estrutura que serve ao Porto Organizado, está sendo diretamente beneficiado por ela. Considerando que a Lei estabelece que a Administração do Porto, que corresponde à Autoridade Portuária, deve manter as facilidades de acesso aquaviário da Área do Porto Organizado, torna-se impossível distinguir os beneficiários das tarefas das quais a Autoridade Portuária deve desincumbir-se ou mesmo a área em que essas tarefas serão empreendidas. Vale grifar: essa situação é especialmente grave nos casos de uso conjunto de um único canal de navegação e demais facilidades.

A excessiva liberalidade da Lei, em seu artigo 50, ao autorizar o Poder Executivo a desmembrar as atuais concessões para exploração de portos, permite que a definição da abrangência de um Porto Organizado ou a caracterização de uma instalação portuária de uso privativo, se integrante ou não de um Porto Organizado, possa ser feita de modo casuístico, ao sabor de interesses de turno.

E, ainda assim, tal artigo não poderia significar autorização para a criação de conflitos administrativos e gerenciais nos portos, como tem ocorrido, do ponto de vista da boa técnica de administração e gerenciamento. Frente ao disposto pela Lei, a Autoridade Portuária, que é pública, deve realizar tarefas que beneficiarão diretamente os Terminais Privativos, que têm caráter privado, mas **ser** (sem)ter qualquer jurisdição sobre as áreas em que se instalaram.

Nos portos de um único canal de acesso, **localizados em áreas geográfica e economicamente integradas**, essa situação chega ao paradoxo, como é fácil imaginar. Ocorrem frequentemente problemas até de ordem informacional, com dificuldades artificiais para a obtenção de dados fundamentais à administração, ao planejamento e à fiscalização de atividades que envolvem todo o porto e o conjunto de seus usuários.

Cito, como exemplo da longevidade do conflito, dois trechos das justificativas apresentadas pelo Procurador da República no Estado do Espírito

Santo em novembro 1996, ao encaminhar ao Procurador Geral da República um processo propondo recomendação ao Ministro dos Transportes para que corrigisse a “ilegalidade” quanto à fixação da área do Porto Organizado de Vitória, que dele excluiu os complexos de Praia Mole e Tubarão.

Citando:

“A grande discussão se deu após a promulgação da Lei dos Portos, que passou a diferenciar a instalação portuária de uso privativo que se encontra dentro da área de um Porto Organizado daquela que se situa fora da referida Área. Seria mais vantajoso para a iniciativa privada que estivesse enquadrada na segunda situação, pois assim, não estaria sujeita a uma série de obrigações, como a obediência ao CAP, o pagamento da tarifa portuária, dentre outras.”

“A Lei, portanto, estabelece que toda a infra-estrutura portuária que houver sido construída com recursos públicos deverá estar sob jurisdição de uma Autoridade Portuária. Também decorre da Lei que se um Terminal de uso Privativo depende, para a realização de tráfego e operação portuária, da utilização da mesma infra-estrutura, estará sendo beneficiado por ela e, portanto, deverá estar submetido à Jurisdição da Autoridade Portuária. Observe-se que a Lei fala em “jurisdição” e não em “direção”. Perfeitamente compatível o dispositivo, portanto, com o fato de um Terminal estar sendo explorado pela iniciativa privada”.

Cito, igualmente, para atestar a atualidade da questão, a decisão de juíza da 1^a Vara Federal de Santos, de maio de 2002, em ação da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) contra a União e a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) Administradora do Porto e Autoridade Portuária de Santos.

Citando:

“Pela simples leitura da legislação (...) deduz-se que a Cosipa encontra-se localizada na área do Porto Organizado de Santos, vez que utiliza a infra-estrutura de proteção e acesso fornecida pela ré Codesp no canal de acesso aquaviário do Porto de Santos (...) Cabe ainda perquerir se válida a alteração do conceito de área do Porto Organizado, perpetrada pela portaria 95/95 (do Ministério dos Transportes). O mestre Hely Lopes Meirelles ensina-nos que portaria é ato ordinário, não detendo legitimidade para alterar dispositivo legal pertinente a qualquer assunto. Nesse diapasão, a Portaria 94/95, alterando o conceito de porto organizado, padece de legalidade, consequentemente, não produz efeitos jurídicos, devendo então prevalecer a definição prevista na Lei

8.630/93, cuja interpretação insere o Terminal Privativo (...) na área sujeita à Administração do Porto de Santos, não havendo falar em exclusão por força da aludida portaria.”

Não nos parece ser outro o motivo de ainda mais recente tentativa de institucionalizar, por vias transversas, o que dispunha a citada portaria do Ministério dos transportes em relação ao Porto de Santos, em São Paulo. Trata-se de decreto do Sr. Presidente da República, de número 4.333, de 12 de agosto de 2002, que incorpora, no caso de Santos, o teor exato da contestada portaria ministerial que já havia dividido o que é indivisível em 1995. Estabelece ainda critérios divisionistas também nos portos de Fortaleza, no Ceará, e Vitória, no Espírito Santo.

Não se trata de uma hipótese, portanto, a fragilidade da atual situação, já que existem outros casos conhecidos de conflitos semelhantes, como os do Amapá, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina, que se arrastam há muito. Igualmente não se trata de uma interpretação do texto da Lei, mas da constatação de que existe essa vulnerabilidade na Política Portuária, que esse projeto busca corrigir de forma clara e objetiva.

Sala das Sessões, em 22 de agosto de 2002.

*Deputada Telma de Souza
PT/SP*