

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
COORDENAÇÃO-GERAL DE ACOMPANHAMENTO DE ÓRGÃOS DE
CONTROLE INTERNO E EXTERNO E DE SUPERVISÃO DE ENTIDADES
VINCULADAS

NOTA Nº 04/2005/ CGAS/CONJUR/MT

REFERÊNCIA :Processo nº 50000.087764/2004-10
INTERESSADO:SUPERINTENDÊNCIA DOS PORTOS DE ANTONINA E PARANAGUÁ –APPA/PR
ORIGEM:Secretaria de Gestão de Programa de Transportes/MT
ASSUNTO : Conflito de atribuições entre a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA/PR e o Conselho de Autoridade Portuária dos Portos de Paranaguá e Antonina - CAP/PR

O assunto dos autos tem origem nas correspondências do Presidente do Conselho de Autoridade Portuária dos Portos de Paranaguá/PR e Antonina - CAP e do Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina–APPA dirigidas ao Senhor Ministro de Estado dos Transportes, originais às fls 7/8 e 34/35, datadas, respectivamente, de 26 de agosto de 2004, e 14 de setembro de 2004.

2. O Superintendente daquela empresa estadual – APPA, por meio do ofício de fls 46, pediu à Secretaria de Gestão de Programa de Transportes/SEGES/MT emissão de parecer jurídico no sentido de serem esclarecidas as competências da Autoridade Portuária e do CAP, ambos dos citados municípios.

3. O Diretor do Departamento de Programas de Transportes Aquaviários/SEGES/MT encaminhou a solicitação daquela Superintendência a esta Consultoria Jurídica/MT, em razão da correspondência do CAP ter sido para lá remetida, consoante se extrai da informação de fls 42.

4. Pelo que se constata, o CAP aprovou a revisão e atualização do **Regulamento das Operações do Corredor de Exportação do Porto de Paranaguá**, consubstanciado na Deliberação nº 03/2004/CAP (fls 11 a 26) e, ao solicitar à APPA a publicação e execução do mencionado ato, recebeu do seu Superintendente o Ofício nº 266, de 5 de agosto de 2004, fls 9/10, onde ele não só discorda das “**considerandas**” da referida Deliberação, destacando as duas

primeiras, mas, também, afirma sua “irresignação quanto a expedição por parte do Conselho de Autoridade Portuária do Regulamento das Operações do Corredor de Exportação. Expedição sim! Porque “revisão e atualização teriam cabimento se tivessem sido solicitadas. E, mesmo assim, se esta Autoridade Portuária entendesse pertinentes as considerações colacionadas” (conforme original).

5. Os dois “considerando” da Deliberação do CAP questionados pelo titular da empresa estadual têm por fundamento os incisos IV a VII do § 1º e § 2º do art. 30 da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e o art. 79 do Regulamento de Exploração do Porto de Paranaguá e Antonina.

6. Conclui a estatal, desta forma, o seu entendimento: “o regulamento em apreço não foi publicado, não existindo por conseguinte no mundo jurídico, não só deixo de conhecê-lo, como da mesma forma deixo de exercer a competência legal de suspendê-lo”.

7. A teor das correspondências, observa-se estar havendo conflito de competências entre os signatários, o Presidente do CAP e o Superintendente da APPA. Em síntese, o primeiro afirma que as suas atribuições estão sendo obstruídas, o segundo, “que suas ações como Autoridade Portuária emanam das leis. Exclusivamente delas”.

8. Sendo o que tinha de relevante a relatar, passo a opinar.

9. Preliminarmente, registro que o DPTA/SEGES/MT exarou manifestação no sentido de a APPA publicar a multicitada Deliberação, e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ encaminhou-lhe ofício, fls 66, determinando a publicação das deliberações do CAP no Diário Oficial do Estado do Paraná, porém é do nosso conhecimento que a Deliberação nº 03/2004/CAP não foi divulgada oficialmente.

10. Pelo que se constata, a polêmica criada nos autos reside no fato de a APPA não reconhecer competência do CAP para expedir o citado Regulamento, revisá-lo ou atualizá-lo. Aliás, no seu entender, “consoante deflui da Lei em consideração” (Lei 8.630/93), a competência para expedir Regulamento de Serviço é da Autoridade Portuária, razão pela qual deixou de conhecê-lo e publicá-lo.

11. Em sendo assim, esta manifestação objetiva dirimir a questão suscitada em concreto e não estabelecer a competência de empresa e ou Conselho, pretensão do Superintendente da APPA. Com efeito, há de se presumir que os seus titulares, ao serem nomeados, devem estar cômicos dos deveres e das obrigações que lhe foram conferidas por lei ou estatuto, satisfeitas as exigências do interesse público e da função social de ambos, Conselho e Empresa, **salvo havendo dúvida jurídica sobre determinada atribuição.**

12. O primeiro “considerando” da Deliberação do CAP questionado pelo titular da empresa estadual tem por fundamento os incisos IV a VII do § 1º e o § 2º, do art. 30 da Lei nº 8.630, de 1993, os quais rezam, respectivamente, **verbis**:

Art.30.....**omissis**

.....**omissis**

§ 1º Compete ao Conselho de Autoridade Portuária:

.....**omissis**

IV - promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias.

V - fomentar a ação industrial e comercial do porto;

VI - zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência;

VII - desenvolver mecanismos para atracação de cargas;

§2º Compete, ainda, ao Conselho de Autoridade Portuária estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema rool-on-roll-off. (grifei).

13. O segundo “considerando” não aceito pela APPA, art. 79 do Regulamento de Exploração do Porto de Paranaguá e Antonina, reside no fato de a disposição permitir ao CAP aprovar Normas do Operador Portuário e Normas de Operação Portuária, jamais revisar e atualizar o Regulamento das Operações do Corredor de Exportação do Porto de Paranaguá, até porque, no seu entender, nada lhe foi solicitado por quem de direito - a Autoridade Portuária.

14. A Lei dos Portos, a par de outras existentes, estabeleceu no art. 30 e no art 33, respectivamente, as competências do CAP e da Administração do Porto. O poder regulamentador do CAP encontra-se nas seguintes disposições, **verbis**:

Art. 30.....**omissis**

§ 1º Compete ao Conselho de Autoridade Portuária:

I – baixar o regulamento de exploração;

.....**omissis**

§2º Compete, ainda, ao Conselho de Autoridade Portuária estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema rool-on-roll-off.

15. O§ 1º do Art.33 estabelece competir “à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto:

I – **cumprir e fazer** cumprir as leis, os **regulamentos do serviço** e as cláusulas do contrato de concessão; (grifei)

16. Nenhuma outra interpretação pode ser dada ao dispositivo que não seja a obrigatoriedade da Autoridade Portuária em cumprir e fazer cumprir os **regulamentos do serviço, jamais expedi-lo, uma vez que o legislador não atribuiu à Administração Portuária essa incumbência, como entende o Superintendente da APPA.**

17. À luz do art. 31 da Lei nº 8.630, de 1993, o CAP é constituído pelos seguintes blocos: do poder público, dos operadores portuários, da classe dos trabalhadores portuários e dos usuários dos serviços portuários e afins. As suas decisões são tomadas por um representante da União, um do Estado e um do Município onde se situa o porto (bloco do poder público), por um representante da Administração do Porto, um representante dos armadores, um representante dos titulares das instalações portuárias privadas, um representante dos demais operadores portuários (bloco dos operadores), por dois representantes dos trabalhadores portuários avulsos, dois representantes dos demais trabalhadores portuários (bloco da classe dos trabalhadores), por dois representantes dos exportadores e importadores de mercadorias, dois representantes dos proprietários e consignatários de mercadorias e um representante dos terminais retroportuários (bloco dos usuários dos serviços portuários e afins).

18. Significa dizer que as deliberações do CAP não decorrem de manifestação única de vontade, mas sim de interesses, manifestações, posicionamentos direcionados a um só objetivo, de vários seguimentos da sociedade - um colegiado -, quais sejam: entes públicos (União, Estado e Município), entidade paraestatal (**In casu**, a APPA/PR), classe trabalhadora, e classe empresarial. A Deliberação nº 03/2004/CAP contou, portanto, com a participação do Estado do Paraná e da APPA. (Administração do Porto).

19. Ora se o legislador atribuiu expressamente ao CAP a competência de baixar o regulamento de exploração do porto e de estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações, e atribuiu à Administração do Porto, também expressamente, a competência de cumprir e fazer as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão, fica indubitavelmente demonstrado que a expedição da Deliberação nº 03/2004/CAP decorre de poder legal e não da vontade humana, consoante afirma o Superintendente da APPA.

20. Por outro lado, é lógico que quem é competente para expedir o ato, também, o é para alterá-lo, independentemente de qualquer provocação, não tendo, portanto, valência o argumento trazido à colação pela APPA, a saber, o art. 79 do Regulamento de Exploração do Porto de Paranaguá e Antonina. (**vide** nº 13).

21. Superada a discussão quanto à competência do CAP para a normatização dos temas acima tratados, vale a pena registrar ser o CAP um colegiado desprovido de uma estrutura técnica e administrativa. A lei que o instituiu não lhe garantiu esse suporte, porém, o colocou a sua disposição, posto que o legislador, expressamente, estabeleceu ser da competência da Administração do Porto “prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Autoridade Portuária e ao órgão de gestão de mão-de-obra”, e “desincumbir-se dos trabalhos e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária”, consoante rezam, respectivamente, os incisos V e XIV, respectivamente, do art. 33 da Lei nº 8.630/93.

22. À obviedade, o OGMO e o CAP, se não forem atendidos pela APPA, correm o risco de não exercerem a contento as atribuições que lhe foram conferidas pela lei que os criou, Lei 8.630/93, e, por consequência, não alcançarem os fins a que se destinam.

23. Por fim, não se pode perder de vista que a Deliberação nº 3/2004/CAP, fl 12, teve, ainda, por embasamento (considerando):

1. conclusão da Comissão Permanente de Operações Portuárias do CAP, quando da reunião realizada em 19 de agosto de 2003, que contou com a participação do Diretor Técnico da APPA, recomendando a atualização do multicitado Regulamento e das Normas do Corredor de Exportação do Porto de Paranaguá;

2. relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pelo MT/GM – Portaria nº 1276, de 23 de janeiro de 2003, que apresentou um conjunto de medidas para a racionalização e agilização do escoamento da safra de 2003/2004;

3. medidas propostas baseadas em Ordens de Serviço da APPA (nºs 143 e 144) e com ampla consulta à Comunidade Portuária, incluindo operadores portuários etc;

24. Face o exposto, no meu entender, a Lei nº 8.630, de 1993, atribuiu expressamente ao CAP a competência de editar o regulamento de exploração do porto e estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuária. Ao passo que atribuiu à Administração Portuária competência de cumprir e fazer cumprir as leis, **os regulamentos do serviço** e as cláusulas do contrato de concessão. Em sendo assim, a Deliberação nº3/CAP/2004, cujo objeto é o **Regulamento das Operações do Corredor de Exportação do Porto de Paranaguá**, foi editada pelo CAP no uso de seu poder legal, com a participação, inclusive, do Estado do Paraná e da APPA, que, por sua vez, é a responsável pela sua publicação, considerando que, por força, também, daquela lei, tem por incumbência prestar apoio administrativo ao mencionado Conselho.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral.

Brasília, 23 de fevereiro de 2005

SURAIA NEDER KALIL
Chefe de Divisão
Procuradora Federal

De acordo. À consideração da Senhora Consultora Jurídica.

Brasília, 23 de fevereiro de 2005

RAFAEL MAGALHÃES FURTADO
Coordenador-Geral
Advogado da União

DESPACHO Nº 191/2005/CONJUR/MT

Aprovo a **NOTA Nº 4/2005/CGAS/CONJUR/MT**. À consideração do Senhor Ministro de Estado dos Transportes propondo seja dada ciência ao Senhor Superintendente da APPA, e encaminhamento destes autos à SEGES, com vistas ao Presidente do CAP, por intermédio da ANTAQ.

Brasília, 23 de fevereiro de 2005

YOLANDA CORRÊA PEREIRA
Consultora Jurídica