

## NOTÍCIA DA EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DO DISCIPLINAMENTO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA NO BRASIL<sup>1</sup>

**Bárbara Dayana Brasil<sup>2</sup>**

**Felipe Gobbo<sup>3</sup>**

**Jefferson Augusto de Paula<sup>4</sup>**

**Rogério Sady Bege<sup>5</sup>**

**Cesar Luiz Pasold<sup>6</sup>**

### RESUMO

Expressão descritiva , com breves aportes analíticos, da evolução histórico-jurídica do disciplinamento da Atividade Portuária no Brasil, a partir dos registros de STEIN e BESERRA.

### SUMÁRIO

Introdução. 1. Evolução Histórico-Jurídica do Disciplinamento da Atividade Portuária no Brasil no período compreendido entre 1934 e 1958. 2. Legislação produzida a partir de 1964 até a o advento da Lei Básica Nuclear do Direito Portuário Brasileiro. 3. A Lei 8.630/93 – Lei Básica Nuclear do Direito Portuário Brasileiro. 4. Panorama da legislação editada após a Lei Nuclear - 8.630/93. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente concebido como trabalho de conclusão da Disciplina Teoria do Direito Portuário, ministrada no *Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI* , em 2007.2, e agora, refeito com a participação do Ministrante da referida Disciplina, o Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold.

<sup>2</sup> Mestranda em Ciência Jurídica na Univali.

<sup>3</sup> Mestrando em Ciência Jurídica na Univali.

<sup>4</sup> Mestrando em Ciência Jurídica na Univali.

<sup>5</sup> Mestrando em Ciência Jurídica na Univali.

<sup>6</sup> Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco , da Universidade de São Paulo/USP; Pós-Doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná/UFPR; Advogado – OAB/SC 943 ;Professor nas Disciplinas “Metodologia da Pesquisa Jurídica” e “Teoria do Direito Portuário” no Programa de Mestrado em Ciência Jurídica vinculado ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Consultor Científico da UNOESC. Consultor *ad hoc* da CAPES. Autor, entre outros, do livro: **Lições Preliminares de Direito Portuário**. São José/SC: Conceito Editorial, 2007.

<sup>7</sup> Do ponto de vista metodológico, no presente artigo, procura-se atender às recomendações constantes em PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica e Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 10 ed. rev. amp. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2007, especialmente da página 189 a 194..

## INTRODUÇÃO

O Direito Portuário, entendido como “o ramo do direito que tem por objeto o disciplinamento da Exploração de Portos, das Operações Portuárias e dos Operadores Portuários, das instalações Portuárias, da Gestão da Mão-de-obra de Trabalho Portuário Avulso, do Trabalho Portuário, e da Administração do Porto Organizado”<sup>8</sup>, hoje se caracteriza, no plano didático-pedagógico, como ramo autônomo do Direito, de acordo com a tese defendida por Cesar Luiz PASOLD em seu livro “Lições Preliminares de Direito Portuário”<sup>9</sup>.

A partir da Lei 8630/93, considerada a “Lei Básica Nuclear do Direito Portuário Brasileiro”<sup>10</sup>, o arcabouço jurídico brasileiro dispõe de uma norma estratégica que se propõe a reger o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias.

Essa Lei dos Portos, conforme BESERRA

[...], fez uma ampla e geral faxina até em diplomas mais que cinqüentenários: foram revogadas sete Leis, cinco Decretos-Lei, cinco Decretos e 42 dispositivos de diplomas legais diversos, possibilitando que a ‘Lei dos Portos’ emergisse quase como um pilar solitário para embasar a nova etapa das REFORMAS<sup>11</sup>

O objetivo do presente artigo é noticiar, obedecida a seqüência histórica, os vários textos legais, já revogados ou não, que influenciaram e/ou influenciam a regulamentação da atividade portuária atual e auxiliam na sua interpretação, a partir dos registros de dois doutrinadores fundamentais para o desenvolvimento da doutrina do Direito Portuário no Brasil, que são Alex Sandro STEIN e Benjamin Gallotti BESERRA.

---

<sup>8</sup> Conceito Operacional de Direito Portuário proposto na obra PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário**, *cit.* p. 23.

<sup>9</sup> Vide PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário**, p. 24 a 34.

<sup>10</sup> Vide PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário**, em especial p. 37.

<sup>11</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**. Brasília: Gráfica Alpha, 2005. v. 1. p. 13.

Aliás, um destes autores, STEIN, pontua aspecto estratégico e preliminar ao presente Artigo, assim:

a atividade portuária – leia-se: controle das operações portuárias – historicamente (desde o período imperial), sempre foi monopólio do Poder Público. Assim, os portos brasileiros sempre estiveram sob o controle administrativo governamental, e em geral sem nenhum critério técnico, não se podendo ignorar o fato de que, em sua maioria, os grandes investimentos nesta área sempre foram custeados pela União, com algumas raras exceções.<sup>12</sup>

## **1 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DO DISCIPLINAMENTO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA NO BRASIL NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1934 E 1958.**

Segue-se, pois, a notícia, na forma mais objetiva possível, sobre as principais normas (*lato sensu*) que historicamente disciplinaram a Atividade Portuária no Brasil, com base nos registros de STEIN<sup>13</sup> e BESERRA<sup>14</sup>.

### **1.1 Carta Régia de D. João VI de 28 de janeiro de 1808.**

D. João VI, quando ainda Príncipe Regente, editou na Bahia a Carta Régia de 1808, a qual é considerada o marco inicial da história dos Portos brasileiros. Aliás PASOLD ao referir-se a data de 28 de janeiro de 1808 diz ser ela, “ importante e significativa, porque nela se fez o marco efetivo do início da Atividade Portuária Brasileira e também nela está a pedra jurídica basilar da Legislação Portuária em nosso País : a Carta Régia de Dom João VI.”<sup>15</sup>.

O impulso para que essa carta fosse editada partiu do Capitão Geral da Capitania da Bahia – Conde da Ponte – “*que apresentou à*

---

<sup>12</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. São Paulo: LTR, 2002. p. 64.

<sup>13</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**

<sup>14</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**

<sup>15</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Abertura dos Portos Brasileiros : 200 anos!!!** in <http://cesarpasold.blog.terra.com.br/>, acesso em 07 de março de 2008.

*realeza do Príncipe os graves prejuízos que se faziam sentir com a interrupção do comércio internacional, em razão das críticas e públicas circunstâncias da Europa”<sup>16</sup>.*

O Príncipe, então, na busca de incrementar o comércio internacional com a Inglaterra, que oferecia proteção à Coroa ameaçada pela tirania imperialista de Napoleão, permitiu a “*exportação de todos e quaisquer gêneros e produções coloniais, à exceção do Pau Brasil ou outros notoriamente estancados*”<sup>17</sup>.

### **1.2 Decreto nº 2647 de 19 de setembro de 1.860.**

Disciplinava o aspecto fiscal da atividade portuária. A pouca demanda de carga e a baixa exigência técnica da época dispensavam maiores condições para acesso e atracação aos cais de acostagem nos Portos do Brasil, na sua condição de Colônia de Portugal. A Atividade Portuária era eminentemente fiscal e não operacional.

Esse Decreto de 1860 foi editado para “*executar o Regulamento das Alfândegas e Mesas de Renda, que inclui a cobrança do expediente de Capatazia, como retribuição do pessoal e do material empregado*”<sup>18</sup> nos serviços dos Portos.

### **1.3 Decreto nº 1.746 de 13 de outubro de 1869.**

Essa é a primeira norma que trata exclusivamente de concessões portuárias. Ela “*autoriza o Governo a contratar a construção, nos diferentes portos do*

---

<sup>16</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**, p.42.

<sup>17</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**. p.42.

<sup>18</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**. p. 44.

Império, de docas e armazéns para carga, descarga, guarda e conservação de mercadorias de importação e exportação”<sup>19</sup>.

Segundo esse Decreto,

os projetos e plantas deveriam ser aprovados pelo Governo Imperial, os investimentos seriam amortizados ao longo do período contratual de até noventa anos e as obras revertiam ao Poder Público sem direito a outras indenizações<sup>20</sup>.

O Decreto autorizava também que o contrato de concessão contemplasse os serviços de capatazias e de armazenagens das alfândegas.

#### **1.4 Decreto nº 15.693 de 22 de setembro de 1922.**

Na segunda década do século passado, a atividade portuária passou a responder também a uma vocação do setor de transportes e não mais ao até então predominante aspecto aduaneiro.

Essa nova perspectiva trouxe à evidência a falta de instalações e de infraestrutura dos Portos para a melhor prestação dos serviços de movimentação de mercadorias.

Os portos passaram à subordinação do então Ministério da Viação e Obras Públicas – MVOP, na busca de investimentos voltados à capacitação dos portos, principalmente no item drenagens, para a recepção de navios com maior capacidade de transporte.

Surge também a necessidade da melhoria da atividade de fiscalização portuária e, para tanto, foi criada a “*Fiscalização do Porto*” por força do Decreto nº 15.693, o qual, em síntese, deixa evidente a vinculação da atividade portuária ao MVOP.

---

<sup>19</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**. p. 71.

<sup>20</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**. p.71.

## 1.5 Decreto nº 24.447 de 22 de junho de 1934.

Esse “foi o diploma legal que teve a ambição de consolidar a discriminação das diversas competências sobre a atividade portuária”<sup>21</sup>. De sua leitura exsurge a complexidade da atividade de administração portuária, mercê da multiplicidade de autoridades públicas com ingerência nos portos.

Sua ementa foi assim redigida: *Define, nos portos organizados, as atribuições conferidas a diferentes Ministérios, pelo Art. 1º do decreto n. 20.829, de 21 de dezembro de 1931, retificado pelo decreto 20.981, de 20 de janeiro de 1932 e dá outras providências.*

Ao que indica a pesquisa encetada para fundamentar o presente artigo, pela primeira vez na história do Direito Portuário Brasileiro registra-se a existência de conceitos operacionais legais<sup>22</sup>, e o são para as seguintes categorias: “portos organizados” e “instalações portuárias”. Assim, *verbis*:

**Art. 2º:** São “portos organizados” os que tenham sido melhorados, ou aparelhados, atendendo-se às necessidades da navegação e da movimentação e guarda de mercadorias e cujo tráfego se realize sob a direção de uma “administração do porto”, a quem caiba a execução dos “serviços portuários” e a conservação das “instalações portuárias”.<sup>23</sup>

**Art. 3º:** Sob a denominação de “instalações portuárias”, compreende-se, nos portos organizados:

---

<sup>21</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**. p.27.

<sup>22</sup> Conforme PASOLD, o CONCEITO OPERACIONAL LEGAL ou “cop legal” é “aquele estabelecido em comando jurídico-normativo e, portanto, de adoção obrigatória pelos destinatários da norma e neste sentido pode se afirmar que se trata de um cop impositivo”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica e Metodologia da Pesquisa Jurídica**. p.48.

<sup>23</sup> Para fins de comparação, traz-se o conceito operacional legal de “Porto Organizado” instituído pela Lei nº 8.630/1993 e atualmente em vigor: “*Porto Organizado: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária; (Redação dada pela Lei nº 11.314 de 2006)*”, conforme o texto atualizado da referida Lei, constante em PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário**. p. 98.

- a) os ancoradouros, as docas, ou os trechos de rios, em que as embarcações sejam autorizadas a fundear, ou a efetuar operações de carregamento ou descarga;
- b) as vias de acesso aos ancoradouros, às docas, aos cais ou às pontes de acostagem, desde que tenham sido construídos ou melhorados, ou que devam ser mantidos pelas administrações dos portos;
- c) os cais, pontes de acostagem, guias correntes, ou quebra-mares, construídos para a atração de embarcações ou para a tranquilidade e profundidade das águas, nos portos, ou nas respectivas vias de acesso;
- d) as áreas de terreno, os armazéns e outros edifícios, as vias férreas e as ruas, bem como todo o aparelhamento de que os portos disponham, para atender às necessidades do respectivo tráfego e à reparação e conservação das próprias instalações portuárias, que tenham sido adquiridos, criados, construídos, ou estabelecidos, com autorização do Governo Federal.

O Decreto nº 24.447 esteve em vigência por 59 – cinquenta e nove – anos, tendo sido revogado expressamente pelo artigo 76 da “Lei dos Portos”-nº 8630 de 25 de fevereiro de 1993.

### **1.6 Decreto nº 24.508 de 29 de junho de 1934.**

Teve por escopo, dentre outras providências, definir os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados, uniformizar as taxas portuárias quanto à espécie, incidência e denominação.

Neste mister o Decreto estabeleceu no seu Art. 5º:

as vantagens e serviços de que o comércio e a navegação podem usufruir, nos portos organizados, prestados pelas administrações desses portos: (a) utilização dos portos; (b) atracação; (c) capatazias; (d) armazenagem interna; (e) armazenagem externa; (f) armazenagem em ‘armazéns gerais’; (g) armazenagens especiais; (h) transportes; (i) estiva das embarcações; (j) suprimento do aparelhamento portuário; (k) reboques; (l) suprimento d’água às embarcações; (m) serviços acessórios.

Além disso, o próprio Decreto estabelece os conceitos operacionais de cada uma dessas categorias.

### **1.7 Decreto nº 24.599, de 06 de julho de 1934.**

Este é o segundo documento legal relativo às Concessões Portuárias. Ele autorizou “a concessão de obras de melhoramentos dos portos nacionais, seu aparelhamento deles e a exploração do respectivo tráfego”<sup>24</sup>.

Como alerta BESERRA<sup>25</sup>, todas as concessões portuárias atualmente em vigor estão sob sua regência (princípio da *lex regit actum*), dado que até a presente data não foi editada outra Lei de Concessões Portuárias (apenas a equação financeira das concessões portuárias em vigor foi readaptada pela Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958).

O Decreto nº 24.599 foi revogado pelo Decreto s/nº de 15 de fevereiro de 1991 e em 1993 tal revogação foi reiterada pela Lei dos Portos.

### **1.8 Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958.**

A Lei nº 3.421 ainda está parcialmente em vigor. “Quase a totalidade da parte substantiva cobrada nos procedimentos de Tomada de Contas dos Concessionários Portuários tem amparo legal nessa Lei”<sup>26</sup>.

Conforme a precedente advertência de BESERRA, dispositivos legais dessa Lei, como aquele que assegura a revisão de tarifa, a qualquer tempo, para permitir a manutenção da paridade entre a renda do porto e o custo do serviço (Art. 20, Parágrafo Único), não se coadunam “com a agressividade comercial do

---

<sup>24</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário** p.72.

<sup>25</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**. p.72.

<sup>26</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**. p. 82.

mundo globalizado, mormente em matéria tributária, onde a receita do empresário, concessionário, arrendatário ou simplesmente operador portuário, consiste no lucro que lograr extrair, da competitividade que conseguir imprimir em seu negócio portuário<sup>27</sup>.

O FPN (Fundo Portuário Nacional) e o TMP (Taxa de Melhoramento dos Portos) foram as principais matérias disciplinadas pela Lei 3.421; mas ambas já foram derogadas por leis posteriores.

### **1.9 Leis de Cunho Trabalhista – Décadas de 50 e 60 do século passado.**

Nos anos de 1940, sob o regime de governo dirigido por Getúlio Vargas, foram editados diversos Decretos para disciplinar a relação de trabalho nos portos brasileiros. Destacam-se:

- a) Decreto-Lei nº 2.032 – 23/fev/1940: Revê a legislação referente ao serviço de estiva e sua fiscalização nos portos nacionais, e dá outras providências.
- b) Decreto-Lei nº 3.346 – 12/jun/1941: Dá nova organização às Delegacias do Trabalho Marítimo.
- c) Lei nº 1.561 – 21/fev.1952: Dispõe sobre a profissão de conferente de carga e descarga nos portos organizados do País.
- d) Decreto nº 34.453 – 04/11/1953: Expede normas a serem observadas pelas Delegacias do Trabalho Marítimo e que deverão ser incluídas nas futuras regulamentações do exercício da profissão de conferente de carga e descarga, baixadas nos termos da lei nº 1.561, de 21 de fevereiro de 1952, e dá outras providências.
- e) Lei nº 2.191 – 05/mar/1954: Dispõe que o concerto de carga e descarga nos portos organizados será feito com exclusividade por profissionais matriculados nas Delegacias do Trabalho Marítimo.

---

<sup>27</sup> BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário.** p.83.

f) Decreto nº 55.230 – 15/dez/1964: Dispõe sobre a Remuneração de conferentes e consertadores da Marinha Mercante, e dá outras providências.

g) Decreto nº 56.367 – 27/mai/1965: Expede normas a serem observadas pelas Delegacias do Trabalho Marítimo, e que deverão ser incluídas nas instruções sobre o exercício da profissão de conferente de carga e descarga, baixada nos termos da Lei nº 1.561, de 21 de fevereiro de 1952, e dá outras providências.

h) Decreto nº 56.414 – 04/jun/1965: Expede normas a serem observadas pelas Delegacias do Trabalho Marítimo, e que deverão ser incluídas nas instruções sobre a profissão do consertador de carga e descarga, baixada nos termos da Lei nº 2.191, de 5 de março de 1954, e dá outras providências.

## 2 LEGISLAÇÃO PRODUZIDA DE 1964 ATÉ A O ADVENTO DA LEI BÁSICA NUCLEAR DO DIREITO PORTUÁRIO BRASILEIRO

No dia 15 de dezembro de 1964, foi editado o **Decreto nº 55.230**, que passou a tratar da *Remuneração de conferentes e consertadores*<sup>28</sup> da Marinha Mercante.

Em virtude de ser a Comissão de Marinha Mercante (CMM) um órgão incumbido de disciplinar à navegação brasileira marítima fluvial e lacustre, tendo como atribuição zelar pelos custos operacionais, e considerando que nas suas atribuições se incluía também a fixação de taxas de estiva para efeitos da remuneração de produção, o decreto acima identificado, assim determinou:

Art. 1º Além da remuneração por salário, cuja competência de fixação é das Delegacias do Trabalho Marítimo, (...) os serviços dos conferentes e consertadores poderão ser pagos por produção.<sup>29</sup>

Verifica-se deste modo que passam a existir para duas atividades exercidas nos portos, quais sejam os *conferentes* e *consertadores*, um outro modo de

---

<sup>28</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.236

<sup>29</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p. 237

pagamento, ou seja por *produção*. No artigo 2º do referido decreto, constava que caberá a CMM a fixação das respectivas taxas, bem como, no art. 3º dispunha que este pagamento – *por produção* - seria feito no caso em que fosse adotada esta *modalidade*.

No ano de 1965, foi editado o **Decreto nº 56.357** que dirigia-se às então Delegacias do Trabalho Marítimo (DTM), sobre as instruções quanto ao *exercício da profissão de conferente de carga e descarga*.<sup>30</sup>

O art. 1º previa que caberá aos profissionais chamados de *conferentes*, a conferência de mercadorias nas embarcações mercantes, em operação de carga ou descarga nos portos nacionais organizados.

No art. 2º do referido decreto, encontra-se o conceito operacional legal para *conferência de mercadorias*, sendo:

[...] a contagem de volumes, a anotação de suas características, tais como: espécie, peso, número, marcas e contramarcas, procedência ou destino, a verificação de seu estado, assistência de pesagem e anotação de tonelage para pagamento à estiva e a conferência dos manifestos, assim como a direção destes serviços, em todas as operações de carregamento ou descarga das embarcações principais, seja diretamente ou por meio de embarcações auxiliares.<sup>31</sup>

No art. 6º do mesmo decreto, constava que podem existir conferentes, chefe e ajudante, com funções de: manifesto, controlador, avaria ou balança, guias, plano, lingada, porta, pátio, rendição, entre outras.

O **Decreto nº 56.414** de 1965, por sua vez, disciplinava a profissão do consertador de carga e descarga. Dispõe no art. 1º que caberia ao chamado consertador, "... os serviços de conserto nas embalagens das mercadorias, nas embarcações em operação de carga ou descarga..."<sup>32</sup>. E já no art. 2º, apresentava o que era o serviço de conserto nas embalagens das mercadorias,

<sup>30</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.237

<sup>31</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.237

<sup>32</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.239

sendo: a) conserto ou reparo; b) reembalagem; c) marcação, remarcação, carimbagem e etiquetagem; e, d) abertura de volumes para vistoria.<sup>33</sup>

O **Decreto nº 56.467** também de 1965 dispunha sobre a regulamentação dos trabalhos de vigias portuários. Pelo supracitado decreto no seu artigo 1º competia ao vigia portuário: "... o serviço de vigilância das mercadorias nas operações de carga e descarga das embarcações nos portos organizados ..."<sup>34</sup>.

No seu art. 2º está explicitado o que se entende por serviço de vigilância das mercadorias nas embarcações em operação de carga e descarga como sendo: "... o policiamento da movimentação dessas mercadorias, nos conveses e outros locais a critério do comandante, armador ou seu agente, para evitar o seu roubo ou extravio."<sup>35</sup>

A Lei nº 5.385 de 1968 regulamentou o "Trabalho de Bloco", já dispondo no seu art. 1º, o conceito operacional legal do que seriam os chamados serviços de bloco, como sendo: "... os serviços de limpeza e conservação de embarcações mercantes, inclusive os de limpeza e conservação de tanques os de batimento de ferrugem, os de pinturas e os de reparos de pequena monta."<sup>36</sup>. Ela disciplina no art. 2º, que os serviços de bloco "podem ser efetuados pelos próprios armadores, utilizando seus empregados ou trabalhadores avulsos, ou mediante contrato de empreitada"

O **Decreto-lei nº 794** de 1969<sup>37</sup> dispunha no seu art. 1º sobre a autorização concedida a União para constituir, sociedades de economia mistas ou empresas públicas, destinadas a explorar os postos, terminais e as vias navegáveis localizados em um ou mais Estados. Porém, este ato normativo proibia a criação num mesmo Estado de mais de uma entidade destas, ressalvando Macau – RN e Porto de Angra – RJ. Consta no seu art. 5º que a

---

<sup>33</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.240

<sup>34</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.242

<sup>35</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.243

<sup>36</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.245

<sup>37</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.248

União subscreveria no mínimo 51% de cada entidade, e que, isto não importa na rescisão dos contratos em andamento (art. 6º), bem como, não se trata de encampação.

A **Lei nº 6.914** de 1981<sup>38</sup> dispunha sobre o rodízio que devia ser feito entre as funções de direção e chefia das operações de carga e descarga. Vide seus dois primeiros artigos, verbis:

Art. 1º É revogado o art. 18<sup>39</sup> do Decreto-lei nº 05, de 04 de abril de 1966, com a redação que lhe foi dada pelo art. 2º da Lei nº 5.480, de 10 de agosto de 1968.

Art. 2º Os trabalhadores avulsos que exercem funções de direção e chefia nas operações de carga e descarga serão distribuídos pelo rodízio do respectivo sindicato e remunerados pelas entidades estivadoras ou pelos tomadores de serviço.<sup>40</sup>

Prosseguindo nesta seqüência histórico-legal, destacamos a **Lei nº 7.700** de 1988<sup>41</sup> que dispunha sobre a criação da ATP – Adicional de Tarifa Portuária da seguinte forma:

Art. 1º É criado o Adicional de Tarifa Portuária - ATP incidente sobre as tabelas das Tarifas Portuárias.

Art. 2º O produto da arrecadação do Adicional de Tarifa Portuária destinar-se-á à aplicação em investimentos para melhoramento, reaparelhamento, reforma e expansão de instalações portuárias.

A **Lei nº 7.731** de 1989 dispunha sobre a extinção de órgãos da Administração Federal Direta, entre as quais, no que concerne ao tema

---

<sup>38</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.260

<sup>39</sup> O referido artigo revogado tinha a seguinte redação: *Art 18. Os trabalhadores que exerçam funções de direção ou chefia serão de livre escolha da entidade estivadora. Parágrafo único. A entidade estivadora registrará na Delegacia do Trabalho Marítimo relação dos trabalhadores a que se refere este artigo, obrigando-se a escalá-los em regime de revezamento.*

<sup>40</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.260.

<sup>41</sup> Revogada pela Lei n. 9,039, de 2 de outubro de 1996

trabalho portuário, registra-se a extinção do *Conselho Superior de Trabalho Marítimo* – SCTM, e respectivas Delegacias<sup>42</sup> (art. 1º, III, d).

A **Lei nº 8.029** de 1990<sup>43</sup> dispunha que ao Executivo cabia dissolver ou privatizar a PORTOBRÁS (art. 4º, I).

O **Decreto nº 99.475** de 1990, dispunha sobre a *descentralização da administração dos portos*<sup>44</sup>, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica o Ministério da Infra-Estrutura, por intermédio do Departamento Nacional de Transportes Aquaviários, autorizado a descentralizar às sociedades de economia mista subsidiárias da Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás) em liquidação ou às unidades federadas, mediante convênio e pelo prazo de um ano, a administração dos seguintes portos, hidrovias e eclusas:

### **3 A LEI 8.630/93 – LEI BÁSICA NUCLEAR DO DIREITO PORTUÁRIO.**

Conforme enfatiza PASOLD, no Brasil, a **LEI BÁSICA NUCLEAR DO DIREITO PORTUÁRIO** é a Lei 8.630/93, cuja ementa versa: “Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências.”<sup>45</sup>.

Esta Lei também chamada Lei de Modernização dos Portos, originou-se do Projeto de Lei 8/91 e foi editada em 25 de fevereiro de 1993.

Conforme a lição de STEIN, este novo instrumento jurídico regulamentador, “além de estabelecer de forma definitiva o que vem a ser porto organizado,

---

<sup>42</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.263

<sup>43</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.264

<sup>44</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p. 265.

<sup>45</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário**. p.32

possibilitou reformas estruturais e administrativas, buscando a adaptação dos portos nacionais ao mercado globalizado(...).<sup>46</sup>.

Enfim, esta Lei é, na feliz expressão de Márcio RIGHETTI, a “verdadeira espinha dorsal do direito portuário”.<sup>47</sup>

#### **4 PANORAMA DA LEGISLAÇÃO EDITADA APÓS A LEI BÁSICA NUCLEAR - 8.630/93.**

Inicialmente registramos o **Decreto n. 1.886/96**<sup>48</sup> ( que “ regulamenta disposições da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências”). Deste Decreto destacam -se seu artigo 1º e 7º, cuja transcrição merece ser feita pela importância destes dispositivos, redigidos assim, *verbis*:

Art. 1º A partir de 2 de maio de 1996, a requisição da mão-de-obra do trabalho portuário avulso só poderá ser realizada aos órgãos de gestão de mão-de-obra, salvo disposição em contrário pactuada em contrato, acordo ou convenção coletiva de trabalho.

*§ 1º Para os fins previstos no caput deste artigo, cabe aos órgãos de gestão de mão-de-obra arrecadar repassar, aos respectivos beneficiários, os valores devidos pelos operadores portuários, relativos a remuneração do trabalhador portuário avulso e providenciar o recolhimento dos encargos fiscais, sociais e previdenciários correspondentes.*

*§ 2º O descumprimento das disposições deste artigo, pelas concessionárias ou entidades delegadas do serviço público de exploração de portos marítimos, fluviais e lacustres, caracteriza infringência às normas do contrato de concessão ou de delegação, acarretando, respectivamente, aplicação das penalidades cabíveis e a revogação da delegação.*

---

<sup>46</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p. 48

<sup>47</sup> Conforme RIGHETTI, Márcio. Deficiência do Governo- Política portuária esbarra em sua própria incapacidade. In **Revista Consultor Jurídico**, de 10 de janeiro de 2007. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/51758,1>-acesso em 10 de janeiro de 2007.

<sup>48</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.295.

*§ 3º No caso do operador portuário, o descumprimento das disposições deste artigo acarretará a desqualificação do mesmo, mediante revogação do ato administrativo de pré-qualificação.*

*§ 4º O disposto neste artigo se aplica também aos titulares de instalações portuárias, localizadas dentro ou fora da área dos portos organizados, que utilizam a mão-de-obra do trabalhador portuário avulso, nos termos do parágrafo único do art. 56 da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 (...)*

*Art. 7º Compete ao Ministério do Trabalho a fiscalização das condições gerais do trabalho portuário, adotando as medidas regulamentares previstas na hipótese de descumprimento da legislação.*

Em seqüência, pontuamos a **Lei 9.277/96**<sup>49</sup>, que autoriza a União a delegar aos Municípios, Estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. Desta Lei, merecem destaque e transcrição, os seus artigos 1º e 2º, versados nestes termos:

*Art. 1º Fica a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, autorizada a delegar, pelo prazo de até vinte e cinco anos, prorrogáveis por até mais vinte e cinco, aos municípios, estados da Federação ou ao Distrito Federal, ou a consórcio entre eles, a administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias federais.*

*Art. 2º Fica a União igualmente autorizada, nos termos desta Lei, a delegar a exploração de portos sob sua responsabilidade ou sob a responsabilidade das empresas por ela direta ou indiretamente controladas.*

Mencione-se, outrossim, o **Decreto n. 2.184/97**<sup>50</sup> ( que " Regulamenta o art. 2º da Lei n. 9.277, de 10 de maio de 1996, que autoriza a União a delegar aos Municípios ou Estados da Federação a exploração dos portos federais"). Deste Decreto optamos por destacar três artigos, a saber, 1º, 2º e 4º, versados assim :

---

<sup>49</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.297.

<sup>50</sup> STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p.310.

Art. 1º A União, por intermédio do Ministério dos Transportes, poderá delegar aos Municípios ou Estados da Federação, mediante convênio, a exploração de portos situados nos territórios respectivos que se encontrem em operação sob sua responsabilidade ou de entidades federais, nos termos deste Decreto.

*Art 2º Poderá ser delegada aos Municípios ou aos Estados a exploração dos portos que:*

*I – estejam subordinados a empresas federais;*

*II – sejam instalações portuárias rudimentares;*

*III – já estejam delegados ou concedidos a Estados e Municípios. (...)*

*Art. 4º O delegatário se obriga a desempenhar exclusivamente as atribuições de autoridade portuária, devendo constituir entidade de administração indireta, estadual ou municipal, específica para esta finalidade.*

Também pela relevância do tema nela disciplinado, destaca-se a **NR-29/97**<sup>51</sup> – *Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário* (Aprovada pela Portaria n. 53/1997 e alterada pela Portaria 17/2002, com a redação alterada pela Portaria 158/2006). Dela, registre-se pela relevância didático-pedagógica, o seu item “29.1.3 Definições”, do qual transcrevemos os seguintes conceitos operacionais ali estabelecidos:

Para os fins desta NR considera-se:

*a) Terminal Retroportuário.*

*É o terminal situado em zona contígua à de porto organizado ou instalação portuária, compreendida no perímetro de cinco quilômetros dos limites da zona primária, demarcada pela autoridade aduaneira local, no qual são executados os serviços de operação, sob controle aduaneiro, com carga de importação e exportação, embarcados em contêiner, reboque ou semi-reboque.*

*b) Zona Primária*

---

<sup>51</sup> vide texto integral em STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p. 311 a 350. E, vide menção identificadora em PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário**. p.38.

*É a área alfandegada para a movimentação ou armazenagem de cargas destinadas ou provenientes do transporte aquaviário.*

O **Decreto nº 2.417** de 11.12.1997<sup>52</sup>, autoriza a prorrogação dos prazos dos convênios de descentralização.

Registre-se, outrossim, a **Lei 9.719/98**<sup>53</sup> (*Dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos, e dá outras providências*), de cujo teor se destacam especialmente as multas pecuniárias estabelecidas pelo seu descumprimento, assim :

Art. 10. O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator às seguintes multas:

I - de R\$ 173,00 (cento e setenta e três reais) a R\$ 1.730,00 (um mil, setecentos e trinta reais), por infração ao caput do art. 7º;

II - de R\$ 575,00 (quinhentos e setenta e cinco reais) a R\$ 5.750,00 (cinco mil, setecentos e cinquenta reais), por infração às normas de segurança do trabalho portuário, e de R\$ 345,00 (trezentos e quarenta e cinco reais) a R\$ 3.450,00 (três mil, quatrocentos e cinquenta reais), por infração às normas de saúde do trabalho, nos termos do art. 9º;

III - de R\$ 345,00 (trezentos e quarenta e cinco reais) a R\$ 3.450,00 (três mil, quatrocentos e cinquenta reais), por trabalhador em situação irregular, por infração ao parágrafo único do art. 7º e aos demais artigos.

Parágrafo único. As multas previstas neste artigo serão graduadas segundo a natureza da infração, sua extensão e a intenção de quem a praticou, e aplicadas em dobro em caso de reincidência, oposição à fiscalização e desacato à autoridade, sem prejuízo das penalidades previstas na legislação previdenciária.

---

<sup>52</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1997/D2417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2417.htm)

<sup>53</sup> vide o inteiro teor em STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. p. 356 a 359. Vide o seu destaque no contexto da "Legislação Básica de Direito Portuário" em PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário**. p.37.

Prosseguindo nesta notícia histórico-jurídica, mencione-se a **Lei 10.233/01**<sup>54</sup> que dispõe “sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências”. É importante transcrever alguns de seus momentos normatizadores quanto à atividade portuária, pelas conseqüências dos mesmos na dinâmica e na dialética do Direito Portuário Brasileiro:

Art. 21. Ficam instituídas a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, entidades integrantes da Administração Federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas ao Ministério dos Transportes, nos termos desta Lei. (...)

Art. 23. Constituem a esfera de atuação da ANTAQ, dentre outras:

I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;

II - os portos organizados e as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte; *(Incluído pela Lei nº 11.518, de 2007)*

III - os terminais portuários privativos e as Estações de Transbordo de Cargas; *(Incluído pela Lei nº 11.518, de 2007)* (...)

Art. 27. Cabe a ANTAQ, em sua esfera de atuação, dentre outras: (...)

III – propor:

a) ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária fluvial e lacustre, excluídos os portos outorgados às companhias docas, e de prestação de serviços de transporte aquaviário; e *(Incluído pela Lei nº 11.518, de 2007)*

b) à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República o plano geral de outorgas de exploração da infra-estrutura e da superestrutura dos portos e terminais portuários marítimos, bem como dos outorgados às companhias docas; *(Incluído pela Lei nº 11.518, de 2007)* (...)

---

<sup>54</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10233.htm)

Art. 79. Fica criado o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, pessoa jurídica de direito público, submetido ao regime de autarquia, vinculado ao Ministério dos Transportes. (...)

Art. 81. A esfera de atuação do DNIT corresponde à infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, constituída de: (...)

IV - instalações portuárias fluviais e lacustres, excetuadas as outorgadas às companhias docas. *(Redação dada pela Lei nº 11.518, de 2007)* (...)

Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação, dentre outras: (...)

IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, terminais e instalações portuárias fluviais e lacustres, excetuadas as outorgadas às companhias docas; *(Redação dada pela Lei nº 11.518, de 2007)*.

Em seqüência, mencione-se a **Lei 10.683/01**<sup>55</sup> (Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências), alterada pela Lei 11.518/07 - Convertida da MP 369/07 (Acresce e altera dispositivos das Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de 2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências). Registre-se aqui a competência da novel Secretaria, assim estabelecida no texto legal,

Art. 24-A. À Secretaria Especial de Portos compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários marítimos e, especialmente, promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infra-estrutura e da superestrutura dos portos e terminais portuários marítimos, bem como dos outorgados às companhias docas.

---

<sup>55</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm).

Há que pontuar, também, o **Decreto 4.391/2002**<sup>56</sup> que “Dispõe sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias de que trata a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, cria o Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias, estabelece a competência para a realização dos certames licitatórios e a celebração dos contratos de arrendamento respectivos no âmbito do porto organizado, e dá outras providências”.

Já a **Lei 11.079/04**<sup>57</sup> que “Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública” é considerada muito importante porque possibilita investimentos em **portos**, rodovias, ferrovias, que são imprescindíveis ao desenvolvimento nacional.

E o **Decreto 5.623/2005**<sup>58</sup> autoriza a prorrogação até 31 de dezembro de 2007 dos “atuais convênios de descentralização firmados com as companhias docas federais, que tratam da execução das atividades de administração dos portos, hidrovias, eclusas e serviços a que se refere o art. 1º do Decreto nº 99.475, de 24 de agosto de 1990”.

Finalmente, registre-se a **Lei 11.314/2006** que altera uma gama de leis, dentre as quais a lei 8.630/93, e nela mais precisamente os conceitos operacionais que seguem, reparando uma omissão na versão original, em 25 de fevereiro de 1993, da Lei Básica Nuclear dos Portos, que havia olvidado a questão relevante da “movimentação de passageiros” nos portos.

---

<sup>56</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4391.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4391.htm).

<sup>57</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm).

<sup>58</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5623.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5623.htm)

Assim da Lei 8.630/93<sup>59</sup>, passa a vigorar com a redação atribuída pela Lei 11.314/2006, a seguinte norma definidora:

Art. 1º Cabe à União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado.

§ 1º Para os efeitos desta lei, consideram-se:

*I - Porto Organizado: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, **da movimentação de passageiros** ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária;”(grifamos o acrescido pela lei 11.314/2006)*

*II - Operação Portuária: **a de movimentação de passageiros** ou a de movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado por operadores portuários; (grifamos o acrescido pela lei 11.314/2006).*  
(...)

*V - Instalação Portuária de Uso Privativo: a explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, **utilizada na movimentação de passageiros** ou na movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário. (grifamos o acrescido pela lei 11.314/2006).*

## CONCLUSÃO

Cumpriu-se o objetivo do presente artigo que era o de noticiar, obedecida a seqüência histórica, os vários textos legais, já revogados ou não, que influenciaram e/ou influenciam a regulamentação da atividade portuária atual e auxiliam na sua interpretação, a partir dos registros de dois doutrinadores fundamentais para o desenvolvimento da doutrina do Direito Portuário no Brasil, que são Alex Sandro STEIN e Benjamin Gallotti BESERRA.

A verificação desta seqüência histórico-jurídica pode levar à percepção de que a produção legislativa em matéria portuária em nosso País foi ao longo de

---

<sup>59</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8630.htm).

muito tempo notadamente casuística, e que somente a partir de 1993, por força da Lei nº 8630, passa o Brasil a iniciar a composição efetiva do seu Direito Portuário.

Até ali o que se constata é um regramento da atividade portuária, sem a preocupação com sua sistematização a partir de um elemento jus-positivado nuclear.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

BESERRA, Benjamim Galotti. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**. Brasília: Gráfica Alpha, 2005. v. 1.

PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica e Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 10 ed. rev. amp. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2007.

PASOLD, Cesar Luiz. **Abertura dos Portos Brasileiros: 200 anos!!!** in <http://cesarpasold.blog.terra.com.br/>, acesso em 07 de março de 2008.

RIGHETTI, Márcio. Deficiência do Governo- Política portuária esbarra em sua própria incapacidade. In **Revista Consultor Jurídico**, de 10 de janeiro de 2007. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/51758,1>-acesso em 10 de janeiro de 2007.

STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. São Paulo: Ltr., 2002.

[www.planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil)

[www.mte.gov.br/legislacao](http://www.mte.gov.br/legislacao)