

ÁREAS DE PORTO ORGANIZADO NO BRASIL: CONFLITO JURISDICIONAL

ORGANIZED PORT AREAS IN BRAZIL: JURISDICTIONAL CONFLICT

Adilson Luiz Gonçalves¹

RESUMO: O artigo aborda o conflito jurisdicional existente no âmbito da relação porto-cidade, mais especificamente na cidade e porto de Santos/SP. Tal conflito decorre de interpretações sobre as atribuições constitucionais dos municípios para legislar sobre o uso e ocupação de seu território, e da União, quanto à definição de poligonais de portos organizados. Para tanto, o artigo está dividido em 3 capítulos. O Capítulo 1 discute as atribuições constitucionais da União e dos municípios, e aspectos do Estatuto da Cidade. No Capítulo 2, aborda-se a relação porto-cidade, confrontando a legislação urbanística municipal com o marco regulatório do sistema portuário nacional. O capítulo 3 trata da questão da definição das poligonais de portos organizados, com destaque para o Porto de Santos, principal complexo portuários do Brasil, administrado diretamente pelo Governo Federal, e seu impacto na prerrogativa constitucional do município de legislar sobre seu território. Nesse capítulo, é apresentada a tese de que as áreas de portos organizados, uma vez definidas as poligonais, passam a ser consideradas territórios federais, o que configura inconstitucionalidade. As considerações finais propõem que a solução para evitar conflitos na relação porto-cidade está no planejamento urbano-portuário conjunto.

Palavras-chave: porto organizado; poligonal; Constituição Federal; Estatuto da Cidade; relação porto-cidade; conflito jurisdicional.

ABSTRACT: The article addresses the existing jurisdictional conflict within the scope of the port-city relationship, more specifically in the city and port of Santos/SP. This conflict stems from interpretations of the constitutional attributions of municipalities to legislate on the use and occupation of their territory, and of the Union, regarding the definition of polygons of organized ports. Therefore, the article is divided into 3 chapters. Chapter 1 discusses the

¹ Mestre em Educação pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), em 2008. Linha de Pesquisa 2: Formação do Educador - Dimensão Político-Pedagógica, com projeto de pesquisa no âmbito de uso de tecnologias e interfaces entre o ensino presencial e a distância. Ex-Coordenador e atual Pesquisador do Núcleo de Estudos Portuários, Marítimos e Territoriais – NEPOMT (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/6432935903924528>) da Universidade Santa Cecília (UNISANTA), com vários artigos publicados., bem como orientação de pesquisas de graduação relativas a logística, porto e relação porto-cidade. Coordenador no Núcleo Avançado ("Nodo Avanzado") da Asociación para la Colaboración entre Puertos y Ciudades (RETE), no Brasil, com sede na UNISANTA. Membro do Comitê Científico da RETE (www.retedigital.com). Membro do Comitê Editorial da Revista PortusPlus (ISSN 2039-6422). Revisor do Journal of Integrated Coastal Zone Management /Revista de Gestão Costeira Integrada da Universidade do Porto, Portugal (http://www.aprh.pt/rgci/index_eng.html, ISSN 1646-8872). Membro do Conselho Técnico da Fundação Centro de Excelência Portuária (CENEP/Santos). Membro do Conselho de Administração (CONSAD) da Autoridade Portuária de Santos ("Santos Port Authority" - SPA), para o biênio 2021-2023. Engenheiro Civil, graduado pela UNISANTA, em 1982. Curso de Pós-graduação em Construções e Obras Públicas no Institut Supérieur du Béton Armé, de Marselha, França, em 1986.



constitutional attributions of the Union and municipalities, and aspects of the City Statute. In Chapter 2, the port-city relationship is addressed, confronting municipal urban legislation with the regulatory framework of the national port system. Chapter 3 deals with the question of defining the polygons of organized ports, with emphasis on the Port of Santos, the main port complex in Brazil, directly managed by the Federal Government, and its impact on the constitutional prerogative of the municipality to legislate on its territory. In this chapter, the thesis is presented that the areas of organized ports, once the polygonal ones are defined, are considered federal territories, which configures unconstitutionality. The final considerations propose that the solution to avoid conflicts in the port-city relationship lies in joint urban-port planning.

Keywords: organized port; polygonal; Federal Constitution; City Statute; port-city relationship; jurisdictional conflict.

1 INTRODUÇÃO

A cidade de Santos, no Estado de São Paulo, é sede do principal complexo portuário do Brasil: o Porto de Santos, cujas instalações também abrangem áreas da cidade de Guarujá.

No caso do presente artigo, serão abordados aspectos relativos a conflitos entre a legislação de uso e ocupação do solo da cidade de Santos e a Lei Federal nº 12.815/2013, que rege o sistema portuário nacional.

Para tanto foi utilizada revisão bibliográfica, considerando as legislações pertinentes, também se caracterizando como um estudo de caso, por sua especificidade. O artigo foi estruturado de maneira a inicialmente apresentar o arcabouço legal que o embasa, seguido de um histórico sobre a definição de áreas de poligonal de porto organizado que afetaram a cidade de Santos. As considerações finais sugerem uma forma de solucionar esses conflitos, bem como de evitar o surgimento de novos.

Quanto aos aspectos legais envolvidos, a Carta Magna emerge como fundamental.

A Constituição Federal de 1988 define, em seu Título III – Da Organização do Estado, Capítulo I – Da Organização Político-Administrativa, Art. 18, que:

[...]

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios



Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.
[...] (BRASIL, 1988)

Portanto, a criação de um território federal não é discricionária do Poder Executivo, mas decorrente da vontade majoritária da população interessada, posteriormente consolidada por ato do Poder Legislativo.

A Carta Magna (BRASIL, 1988) define, em seu Capítulo V – Do Distrito Federal e dos Territórios, Seção II – Dos Territórios, Art. 33, § 1º que: “Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título”. O referido Capítulo IV fala sobre a composição administrativa dos Municípios

Já o Título IV – Da Organização dos Poderes, Capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção II – Das Atribuições do Congresso Nacional, define:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
[...]
V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;
VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas;
[...] (BRASIL, 1988)

Também é importante relacionar o estabelecido no Capítulo III – Do Poder Judiciário, Seção I – Disposições Gerais:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:
[...]
f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;
[...]
p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;
[...]
III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:
a) contrariar dispositivo desta Constituição;
b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.



d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

§ 1º A **arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição** (grifo nosso), será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

[...] (BRASIL, 1988)

No âmbito específico dos Territórios Federais, há que se destacar o disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

[...]

Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

[...]

Art. 15. Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco. (BRASIL, 1988)

Ou seja, até a data de produção do presente artigo, não há territórios federais no Brasil. Como já mencionado, territórios dependem de manifestação da população interessada, via plebiscito e lei complementar.

Também é importante lembrar que o território dos municípios é definido por perímetros e áreas superficiais planas que constam nas descrições disponíveis no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022). Mas há que se ressaltar que existem áreas consideradas bens da União, a saber:

Art. 20. São bens da União:

I - os que **atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos** (grifo nosso);

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;



- VI - o mar territorial;
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. (IBGE, 2022)

Também é escusado reiterar o Art. 48., segundo o qual cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, definir os limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União, além da incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas (Incisos V e VI).

2 COMPETÊNCIAS DA UNIÃO DOS MUNICÍPIOS NO ÂMBITO TERRITORIAL

2.1 A Constituição Federal

Segundo a Constituição Federal, em seu Art. 21:

Art. 21. Compete à União:

[...]

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

[...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

[...]

f) **os portos marítimos, fluviais e lacustres** (grifo nosso);

[...]

XX - instituir **diretrizes para o desenvolvimento urbano** (grifo nosso), inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

II – **desapropriação** (grifo nosso);

[...]

X - **regime dos portos** (grifo nosso), navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

[...]

Parágrafo único. **Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo** (grifo nosso). (BRASIL, 1988)

A Carta Magna também define competências comuns aos três níveis de governo:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;



[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o **equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional** (grifo nosso).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – **direito** (grifo nosso) tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico** (grifo nosso);

[...]

§ 1º **No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais** (grifo nosso).

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

[...]

§ 4º **A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário** (grifo nosso). (BRASIL, 1988)

No que se refere aos Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

[...]

VIII - **promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano** (grifo nosso);

[...] (BRASIL, 1988)

A risco ou efetividade de conflito jurisdicional emerge, no caso de cidades portuárias pela possibilidade de interpretação das competências.

Resumindo, é de competência da União: “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, e “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão” portos; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano; e, privativamente dela: legislar sobre desapropriações, regime de portos e direito urbanístico, porém, limitada ao estabelecimento de normas gerais. Aos Municípios compete a definição do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

No caso específico de bens federais, sua gestão cabe à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), atualmente subordinada ao Ministério da Economia. No entanto, esses bens estão localizados em municípios, os quais são responsáveis



por determinar os usos e ocupações de solo de seu território, sendo que cabe a eles, à União e aos Estados buscar equilíbrio entre desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.

O desejado equilíbrio pode ser prejudicado quando o poder discricionário de desapropriar bens de outrem ou de destinar bens da União para usos incompatíveis com o ordenamento territorial elaborado pelo Município, que tem essa prerrogativa constitucional.

Esse risco pode ser evitado pelo planejamento urbano-portuário conjunto, caso da definição de poligonais de portos organizados, tema do presente artigo.

2.2 O Estatuto da Cidade

A Constituição Federal estipula em seu Capítulo II – Da Política Urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (grifo nosso).

§ 1º **O plano diretor** (grifo nosso), aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, **é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana** (grifo nosso). (BRASIL, 1988)

A Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), denominada Estatuto da Cidade, regulamentou o Art. 182 da Constituição Federal:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, **estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental** (grifo nosso).

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (grifo nosso);

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (grifo nosso);

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de



influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) **a utilização inadequada dos imóveis urbanos** (grifo nosso);
- b) **a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes** (grifo nosso);
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) **a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente** (grifo nosso);
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.

[...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

[...]

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

[...]

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

[...] (BRASIL, 2001)

Uma vez mais, o risco de não atendimento dessas premissas pode ser evitado pelo planejamento urbano-portuário conjunto, no caso da definição de poligonais de portos organizados.

Segundo o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), compete à União legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e sobre as normas de cooperação com os demais entes federativos.

A União pode desapropriar mediante Declaração de Utilidade Pública (DUP) terrenos públicos, estaduais e municipais, e privados. O problema não está nessa prerrogativa, mas no uso e ocupação de solo pretendido estar em desacordo com a legislação municipal. Nesse caso, tal procedimento unilateral tende a configurar prática de autoritarismo.



Seguem as definições legais de porto organizado e de poligonal de porto organizado:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

II - **área do porto organizado: área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado (grifo nosso); [...]** (BRASIL, 2013)

A área delimitada do porto organizado é a poligonal, sendo que o Minfra (2023) deixa isso claro: “As poligonais são uma representação em mapa, carta ou planta dos limites físicos da área do porto organizado, espaço geográfico onde a autoridade portuária detém o poder de administração do porto público”.

Pela Lei Federal nº 12.815/2013 (o que também valia para a Lei Federal nº 8.630/1993), a definição das poligonais de portos organizados é atribuição do Governo Federal, porém, somente a partir desse procedimento é que passa a valer o poder de administrar o porto público.

No caso de destinação de área da União para atividade incompatível com a legislação urbanística municipal. Ambos os casos poderiam ser considerados como estabelecimento de território federal, sem respeitar o estabelecido na constituição, ou seja, mediante plebiscito junto à população interessada e aprovação de lei.

O equilíbrio entre o desenvolvimento e o bem-estar depende da conciliação entre os interesses da União, em nível geral, e dos municípios, em nível local.

Com base nas normas gerais estabelecidas pela legislação federal, cabe aos municípios elaborarem seus instrumentos legais, especialmente:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

[...]

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;



- [...]
f) instituição de zonas especiais de interesse social;
[...]
t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
[...]
VI – [...] estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).
[...] (BRASIL, 2001)

3 RELAÇÃO PORTO-CIDADE

Os portos estão localizados em territórios municipais, pois os dados disponíveis no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não os delimitam. Assim, não se pode considerá-los independentemente das cidades, por mais distanciados que sejam de áreas urbanas e, ainda mais, quando lindeiros a estas. No mais, como já visto, embora a Constituição preveja a possibilidade de territórios federais, não existe esse tipo de ente no Brasil.

Daí a importância da Relação Porto-Cidade, expressão adotada internacionalmente, a qual passou a analisar essa complexa coexistência/convivência, e suas especificidades.

As cidades portuárias sempre tiveram especial destaque na História, por sua condição estratégica, cosmopolita, comercial e política, pois, além de mercadorias e gentes, sempre foram “portas” de entrada e saída de ideias.

No mais, não há como dissociar cidades e portos, por razões econômicas, sociais e ambientais.

A definição de poligonais de portos organizados é comum a todos os complexos portuários público nacionais. No caso do presente artigo, será abordado o caso da cidade portuária de Santos, por sua relevância no contexto nacional.

Destaque-se que o modelo de exploração portuária adotado no Brasil até a data de elaboração deste artigo é o *landlord*. Segundo o *Public-Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF, 2022), entidade mantida pelo Banco Mundial, esse modelo é caracterizado por sua orientação mista público-privada, no qual a autoridade portuária atua na administração e como senhorio, enquanto as operações portuárias (especialmente a movimentação de carga)



são realizadas por empresas privadas. O modelo *landlord port* foi adotado no Brasil a partir da Lei nº 8.630/1993 (BRASIL, 1993).

Atualmente, o sistema portuário nacional é regido pela Lei nº 12.815/2013 (BRASIL, 2013). Segundo ela:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

II - **área do porto organizado: área delimitada por ato do Poder Executivo** (grifo nosso) que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado;

[...] (BRASIL, 2013)

A legislação define como atribuição do Governo Federal a delimitação da área do porto organizado, porém, não define limites para tanto, deixando dúvidas, tais como:

- **A área do porto organizado, sendo definida livremente pelo Governo Federal, caracteriza um território federal?**
- **Expansões de áreas de porto organizado, mesmo que em áreas da União, não caracterizam conflitos com a legislação municipal de uso e ocupação do solo, retirando das cidades a prerrogativa definida no Estatuto da Cidade?**
- **Quando a SPU é solicitada a destinar um terreno a ente particular ou público, pessoa física ou jurídica, há exigência de que estes apresentem, previamente, atestado de que o uso e ocupação previstos estão conformes com a legislação municipal de uso e ocupação do solo, como condição para efetivar a cessão?**
- **As Declarações de Utilidade Pública (DUPs) de áreas levam em consideração as legislações municipais de uso e ocupação do solo?**

O tema é amplo, complexo e delicado, por envolver interesses múltiplos, estratégicos: econômicos, sociais, ambientais e, sobretudo, jurisdicionais. Nesse sentido, a legislação nacional tem favorecido interpretações de múltiplos matizes.

De fato, a Constituição prevê a competência da União em explorar os portos marítimos, fluviais e lacustres, mas isso não implica que essa exploração prejudique a união



entre entes federativos e o respeito ao poder que emana do povo, preconizados no Art. 1º da Carta Magna.

A Art. 22 define a competência privativa da União para legislar sobre o regime de portos.

Segundo o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, regime é: “Forma de governar, administrar, reger ou dirigir” (MICHAELIS, 2022).

O presente artigo não aborda a forma como as poligonais são definidas, mas a maneira como são administradas.

O motivo dessa preocupação é o risco de que qualquer ampliação da poligonal implique em perda da prerrogativa constitucional dos municípios em legislar sobre o uso e ocupação do solo, mesmo considerando apenas terrenos da União, potencializando ocupações incompatíveis com o entorno, gerando novos conflitos na Relação Porto-Cidade.

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) dispõe de informações sobre a ocupação e terrenos da União, por pessoa física ou jurídica, independentemente da modalidade (Foro, Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia - CUEM, Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, Cessão, Autorização de Uso etc.) (SPU, 2022).

No item “Obter Autorização de Obras em Imóvel da União” (Disponível em: <https://sistema.patrimoniode todos.gov.br/#/requerimentoAutorizacaoObras?servico=30>. Acesso em: 03 Abr. 2023), foi constatado que o nele disposto vale para pessoas físicas ou jurídicas.

Caso haja remissão de foro, ou seja, aquisição de terreno da União por pessoa física ou jurídica, não há dúvida de que a ocupação do solo ficará sujeita à legislação urbanística municipal. O Governo Federal é pessoa jurídica, portanto, isso também deve valer para áreas de poligonais de portos organizados, ou aquelas que o Governo Federal tenha intenção de a elas agregar.



O fato da Lei Federal nº 12.815/2013 atribuir ao Governo Federal a definição das poligonais de portos organizados e a gestão dos complexos portuários públicos não pode se sobrepor ao regramento definido pela SPU para a ocupação de terrenos da União. Não se pode exigir de outrem aquilo que não se cumpre.

O requerimento formal para solicitação dessa autorização (Disponível em: <https://sistema.patrimoniode todos.gov.br/#/requerimentoAutorizacaoObras?servico=30>. Acesso em: 03 Abr. 2023), inclui informação sobre dados cadastrais do requerente, seja pessoa física ou jurídica, e apresentação de documentação, com destaque para: “Comprovação de prévia autorização dos órgãos federais, estaduais e **municipais** (grifo nosso) competentes para a realização da obra”.

Ora, no caso específico de áreas de poligonal de portos organizados, há dois aspectos a analisar: o uso (zoneamento municipal) e ocupação (o que se pode implantar) do solo. A autorização de uma obra pelo Município é subordinada à conformidade com o zoneamento da área onde se pretende construí-la. Partindo dessa premissa, em tese, a SPU não poderá acatar o pedido do requerente, se não houver autorização prévia do município, independentemente das manifestações dos outros níveis de governo. Se isso vale para particulares, também não vale para a própria União? Se a União ignorar manifestação contrária do Município, e autorizar a ocupação pretendida, com ou sem utilização do recurso de Declaração de Utilidade Pública, não estaria caracterizada uma intervenção federal no Município?

Sobre intervenção federal, a atual Carta Magna dispõe o seguinte:

Art. 34. **A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para** (grifo nosso):

[...]

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação (grifo nosso);

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais (grifo nosso):

[...]

c) **autonomia municipal** (grifo nosso);

[...] (BRASIL, 1988)



No caso da definição de áreas de poligonal de portos organizados, os itens IV e VII, inciso “c” têm gerado conflitos, na medida em que a União alega ter a prerrogativa de gerir o sistema portuário nacional, enquanto a autonomia municipal envolve a competência para definir a legislação de uso e ocupação do solo.

O Art. 34, dessa forma, permite que a União intervenha para garantir o princípio constitucional da autonomia municipal. Mas não é o que tem ocorrido, no caso da definição de poligonais de porto organizado, tendo o caso do Porto de Santos como referência.

4 POLIGONAIS DO PORTO ORGANIZADO DE SANTOS – HISTÓRICO RECENTE

Recordando: o Porto de Santos foi concedido à operador privado (Companhia Docas de Santos – CDS), entre 1890 e 1980. Após findo o prazo de concessão, o Porto de Santos passou a ser administrado pelo Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), empresa estatal.

Isto posto, segue o histórico recente da Poligonal do Porto Organizados de Santos.

4.1. Poligonal de 2002

Definida pelo Decreto nº 4.333/2002 (BRASIL, 2002), a poligonal do Porto Organizado de Santos, ao contrário dos demais portos relacionados, não incluiu a definição de vértices com coordenadas:

Art. 2º A área do Porto Organizado de Santos, no Estado de São Paulo, é constituída:

I - pelas instalações portuárias terrestres existentes na margem direita do estuário formado pelas Ilhas de São Vicente e de Santo Amaro, desde a Ponta da Praia até a Alamoia e, na margem esquerda, desde as Ilhas de Barnabé até a embocadura do Rio Santo Amaro, abrangendo todos os cais, docas, pontes, piers de atracação e de acostagem, armazéns, pátios, edificações em geral, vias internas de circulação rodoviárias e ferroviárias e, ainda, os terrenos ao longo dessas faixas marginais e em suas adjacências, pertencentes à União, incorporados ou não ao patrimônio do Porto de Santos, ou sob sua guarda e responsabilidade, incluindo-se também a Usina Hidrelétrica de Itatinga e a faixa de domínio de suas linhas de transmissão;

II - pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário, tais como áreas de fundeio, bacias de evolução, canal de acesso até o **paralelo 23º 54' 48"S e áreas adjacentes a este até as margens das instalações terrestres do porto organizado** (grifo nosso), conforme definido no inciso I deste artigo,



existentes ou que venham a ser construídas e mantidas pela Administração do Porto ou por órgão do Poder Público.

Parágrafo único. **A Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP fará a demarcação em planta da área definida neste artigo (grifo nosso).** (BRASIL, 2002)

O resultado dessa demarcação é apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Área do Porto Organizado de Santos – 2002.



Fonte: SPA (Adaptada pelo Autor).

O inciso I inclui: “[...] terrenos ao longo dessas faixas marginais e em suas adjacências, pertencentes à União, incorporados ou não ao patrimônio do Porto de Santos, ou sob sua guarda e responsabilidade [...]”.

O círculo tracejado na cor branca indica área da antiga pedreira que fornecia blocos para a construção dos primeiros trechos de cais do Porto de Santos. Essa pedreira era interligada ao porto por meio de linha férrea, a qual foi desativada em 1961. Assim, essa ligação não mais existia, seccionada por vias urbanas, com os terrenos remanescentes murados. Observa-se que tanto o terreno circunscrito, como a faixa da antiga linha férrea foram considerados como dentro dessa poligonal, cujo traçado foi critério exclusivo da CODESP, conforme definido no decreto.



4.2. Poligonal de junho/2020

A redefinição da Poligonal do Porto Organizado de Santos ocorreu somente em 2020. A Prefeitura de Santos colaborou com o Governo Federal em sua elaboração, disponibilizando recursos físicos e lógicos da Fundação Parque Tecnológico de Santos, além de pessoal técnico, de maneira a definir claramente os vértices da poligonal, eliminando a subjetividade da Poligonal de 2002.

Durante esse processo a Prefeitura de Santos pleiteou a retirada da área da antiga pedreira da poligonal.

A nova Poligonal foi definida pela Portaria nº 77, de 29 de junho de 2020, do Ministério da Infraestrutura (MINFRA, 2020), correspondente à área em vermelho da Figura 2. O Paralelo 23°54'48" S é indicado apenas como referência à poligonal anterior.

Figura 2 – Área do Porto Organizado de Santos – 2020 (parcial).



Fonte: MINFRA (Adaptada pelo Autor).



No entanto, ao tomar conhecimento da publicação oficial da nova Poligonal, a PMS constatou que, além do traçado ter sido alterado, incorporando novas áreas. O Governo Federal também havia mantido a área da antiga pedreira, porém, sem os terrenos remanescentes da antiga linha férrea que a interligava ao porto, desativada deste 1961. Ao menos, ficou ainda mais caracterizado que esse terreno não tem qualquer conexão direta como a área portuária, ao contrário de todas as demais.

Nessas circunstâncias, essa área poderia, quando muito, ser caracterizada como terminal retroalfandegado, subordinado à Receita Federal, e não à Autoridade Portuária de Santos.

Houve consulta e participação do Município na fase preliminar, mas sem efetiva conciliação entre o planejamento portuário e o urbano.

Antes da definição oficial da Poligonal do Porto Organizado de Santos, a Prefeitura de Santos e a Autoridade Portuária vinham negociando um termo de acordo, visando o compartilhamento da manutenção da Avenida Perimetral da Margem Direita do Porto de Santos, nos trechos onde há interface entre ela e vias urbanas. Era considerado o eixo da avenida, nesses trechos, para definir as áreas de intervenção de uma e outra administrações, considerando serviços de: manutenção de pavimento do sistema de drenagem e de calçadas; paisagismo, iluminação pública, sinalização viária e limpeza.

A inclusão da totalidade da Avenida Perimetral na Poligonal surpreendeu tanto a Prefeitura de Santos quanto a própria equipe técnica da Autoridade Portuária, que não tinha condições para atender as demandas de imediato.

4.3. Poligonal de janeiro/2022

Ainda em 2021, a SPA apresentou, sem consulta prévia às Prefeitura de Santos e Guarujá, uma proposta de alteração da Poligonal do Porto Organizado de Santos. Tal ocorreu no evento SPA DAY 2021 (SPA, 2021), realizado em Santos/SP, em 25/08/2021. A Figura 3 mostra a proposta apresentada durante o evento.



Figura 3 – Proposta de ampliação da Poligonal – SPA DAY 2021.

Fonte: SPA (2021).

Como pode ser visto, a proposta previa acréscimo de 6,1 km² de área terrestre à Poligonal, sendo que toda essa porção de território se encontra na parte continental da cidade de Santos.

Reiterando, essa proposta foi feita sem consulta ao Município. A alegação era de que as áreas incluídas pertenciam à União.

Como já visto, o Inciso II do Art. 2º da Lei Federal nº 12.815/2013 define área de porto organizado como: “área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado”. Essa delimitação corresponde à poligonal. No caso, as áreas incorporadas, mesmo sendo da União, não se enquadram na definição do inciso, mas como destinadas à expansão territorial.

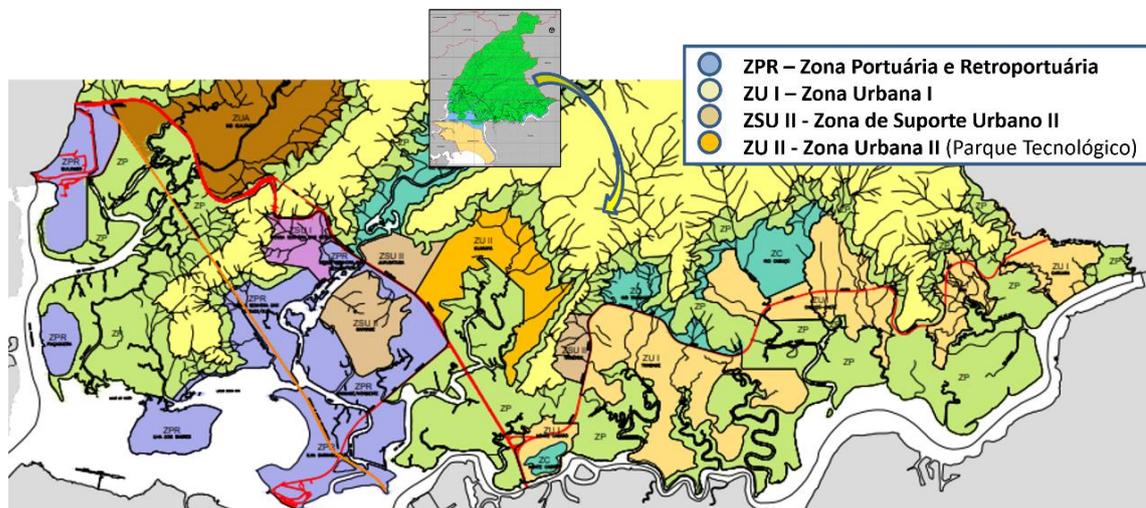
Assim sendo, não se pode administrar aquilo que ainda não existe.

Por serem da União, não implicam em desapropriação, porém, a SPU demanda anuência prévia do Município, para verificar se a ocupação prevista é compatível com a



legislação municipal de uso e ocupação do solo, o que não foi feito. Isto porque a área continental de Santos também dispõe de legislação de uso e ocupação do solo, a Lei Complementar nº 729/2011. Parte do mapa relativo a essa lei é apresentada na Figura 4, com destaque para as Zonas Portuárias e Retroportuárias (ZPR). E mesmo que haja compatibilidade, tanto no caso de áreas privadas como da União, pode haver necessidade de Declaração de Utilidade Pública (DUP), caso a área considerada esteja no âmbito da Lei Federal nº 11.428/2006 (“Lei da Mata Atlântica”).

Figura 4 – Excerto do zoneamento da área continental de Santos.



Fonte: PMS.

As ZPRs já preveem esse tipo de atividades, além de indústrias e plataformas logísticas. Mas, a incorporação de áreas à poligonal potencializa, pelo histórico anteriormente relatado, que o Governo Federal poderá ali dispor atividades indesejáveis, de parte do Município.

Há que se acrescentar que parte das áreas previstas na proposta de expansão feita pela SPA, era em Zonas de Preservação, assim definidas na LC nº 729/2011:

Art. 15. A Zona de Preservação – ZP é formada pelas áreas caracterizadas por abrigar ecossistemas do complexo florestal atlântico, nas quais as formações naturais permaneceram intactas ou apresentem pequena ou mínima intervenção humana.



Parágrafo único. Nesta Zona, de preservação de vida silvestre, além da proteção dos ecossistemas, serão protegidos os recursos genéticos, as populações tradicionais e o ambiente natural, com incentivo à educação, à pesquisa, ao uso técnico e científico. (PMS, 2011)

O entendimento da SPA continuou desconsiderando a legislação urbanística municipal, culminando com a publicação da Portaria nº 66, de 18 de janeiro de 2022 (MINFRA, 2022), que redefiniu a Poligonal do Porto Organizado de Santos.

Essa nova poligonal e apresentada na Figura 5.

Figura 5 – Poligonal do Porto Organizado de Santos de janeiro/2022.

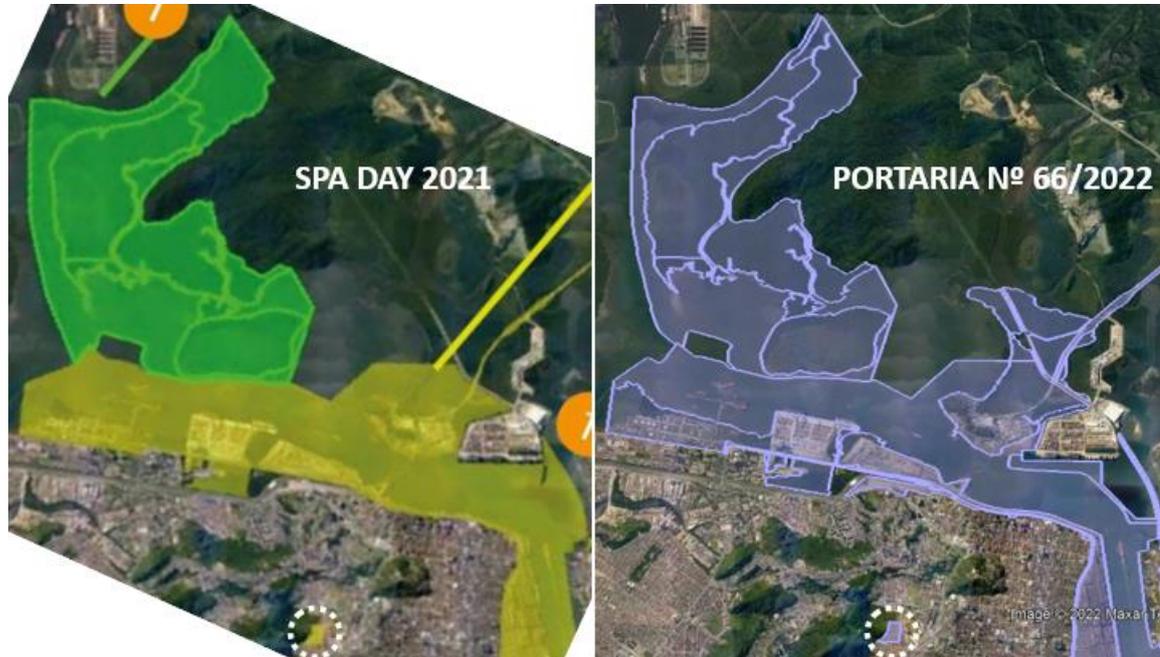


Fonte: MINFRA (2022).

Comparando a versão aprovada com a proposta apresentada no SPA DAY 2021, com ênfase nas áreas insular e continental de Santos, temos a Figura 6.



Figura 6 – Comparação entre a Poligonal proposta no SPA DAY 2021 e a definida pela Portaria nº 66/2022, do MINfra.



Fonte: SPA/MINFRA (2022, adaptada pelo Autor).

Como pode ser visto, a área foi, inclusive, ampliada na área continental de Santos, uma vez mais, sem consulta ao Município.

Aos questionamentos dos municípios de Santos e Guarujá, também se somaram os de Terminais de Uso Privado, cuja eventual expansão seria limitada pela nova configuração da Poligonal.

4.4. Poligonal de outubro/2022

Em função desses questionamentos, o Governo Federal fez nova revisão da Poligonal do Porto Organizado de Santos, porém, desta vez, mediante consulta pública prévia, aberta em 23/08/2022 e encerrada em 01/09/2022 (MINFRA, 2022). O material incluía: Memorial Descritivo da Área do Porto Organizado (APO); planta da APO; e a Nota Técnica nº 25/2022/CGPI-SNPTA/CGGI-SNPTA/DGMP/SNPTA.

A Nota Técnica nº 25/2022 trouxe uma importante inovação, convergente com as reivindicações do Município, ao mencionar o disposto no Despacho nº 10/2022/SNPTA,



segundo o qual o Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, ao solicitar a instauração de procedimento tendente à revisão da área da Poligonal do Porto Organizado de Santos, enfatizou:

Cumprе destacar, preliminarmente, que **doravante somente levaremos a efeito alterações nas poligonais e nos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ dos portos organizados, mediante prévio procedimento de consulta pública** (grifo nosso), para o quê, deveremos ajustar nossos procedimentos e instrumentos normativos no sentido de contemplar tal condição, visando sobretudo evitar questionamentos a exemplo daqueles formulados por empresas que se sentiram prejudicadas com a alteração ocorrida de forma unilateral no curso do procedimento de desestatização do porto de Santos.

Ao promover a alteração no procedimento, passaremos, a meu juízo, a observar as melhores práticas de governança e transparência (grifo nosso). Cabe esclarecer, por oportuno, que referida demanda é proveniente do Gabinete do Ministro da Infraestrutura, sendo certo que se encontra devidamente aderente com a nossa linha de pensamento. Desta forma, solicito que sejam envidados esforços no sentido de adaptar o texto dos normativos carecedores de ajuste. (MINFRA, 2022)

A adoção de consulta pública prévia nos casos de alterações de poligonais e PDZs vem se somar a recomendação idêntica aos Planos Mestres, feita no Acórdão nº 778/2016 – TCU – Plenário (TCU, 2016). Ele se referiu ao processo de elaboração do Plano Mestre do Porto de Santos, como vinha sendo desenvolvido até o ano de 2015.

A auditoria que embasou esse Acórdão justificou:

255. Portanto, a forma como foi tratada a relação Porto-Cidade no atual processo de elaboração do Plano Mestre do Porto de Santos, sem levar em consideração os planos dos municípios afetados pelo porto e sem possibilitar a participação efetiva dos municípios no processo, pode trazer diversos efeitos nocivos ao planejamento portuário, como por exemplo:

- risco de futura judicialização, dificultando a implementação do planejamento;
- desconsideração de áreas previstas no zoneamento do município como alternativas de expansão do porto no Plano Mestre;
- baixa participação dos municípios no processo de elaboração do Plano Mestre;
- definição de diretrizes de um plano mestre que não refletem a realidade local podem distorcer o planejamento de investimentos das empresas atuantes do porto; e
- diminuição da percepção de legitimidade do plano pela comunidade local. (TCU, 2016)

A recomendação, nesse sentido, foi bastante objetiva e coerente:

257. Por todo exposto, a equipe de auditoria propõe recomendar a SEP/PR que promova as alterações necessárias para que a relação Porto-Cidade seja considerada estratégica e tratada desde o início do planejamento dos complexos portuários, com a efetiva compatibilização do planejamento portuário com os planos de desenvolvimento urbano dos municípios, assim como crie



mecanismos institucionais que permitam e facilitem a efetiva participação dos municípios no processo de elaboração dos planos mestres dos portos públicos (grifo original). (TCU, 2016)

O Voto do Ministro Relator também o foi, ao mencionar a conclusão dos auditores sobre a importância dos municípios e da Relação Porto-Cidade no processo de elaboração de planos:

17. Como resultado do cotejo, os auditores do TCU concluíram ser necessário assegurar a participação da comunidade portuária, da sociedade e dos municípios no processo de elaboração dos planos mestres, bem assim considerar a relação Porto-Cidade como aspecto estratégico do planejamento portuário (grifo nosso). (TCU, 2016)

E o Acórdão referendou esse voto, determinando que o Governo Federal:

9.3.4. promova as alterações necessárias para que a relação Porto-Cidade seja considerada estratégica e tratada desde o início do planejamento dos complexos portuários, com a efetiva compatibilização do planejamento portuário com os planos de desenvolvimento urbano dos municípios, assim como crie mecanismos institucionais que permitam e facilitem a efetiva participação dos municípios no processo de elaboração dos planos mestres dos portos públicos (grifo nosso); (TCU, 2016)

Aliás, isso deve ser regra e não uma decisão de governo; e não apenas uma consulta para cumprir formalidades legais, mas efetivamente uma construção participativa, proativa e colaborativa.

Voltando à revisão da poligonal, a Nota Técnica nº 25/2022 avaliou as solicitações de alterações indicadas pela SNPTA, e assim se manifestou, no que se refere a áreas terrestres nas porções insular e continental de Santos:

4.9.4. (iv) Ajuste em área que pertence a instalações privadas na região da Alemoa em razão de registro equivocado da SPU:

4.9.4.1. Segundo o Despacho nº 10/2022/SNPTA, a área referente ao "ANEXO 090 - Áreas lindeiras ao "Terreno na Alemoa - parte 1" é uma instalação privada e foi incluída na poligonal em razão de **registro equivocado da SPU** (grifo nosso). (MINFRA, 2022-1)

Embora não seja objeto de artigo, também era de conhecimento da PMS que a área 4 da Figura 7, embora inserida dentro dos limites da Poligonal do Porto Organizado de Santos desde o Decreto Federal nº 4.333/2002 (BRASIL, 2022), e mantida nas portarias editadas pelo MINFRA que o sucederam (MINFRA 2020 e 2022), havia sido destinada pela SPU à Justiça Federal, mediante Termo de Entrega. Daí a retirada dessa área da Poligonal.



A decisão de retirar essa área da Poligonal é emblemática, na medida em que mostra que um impasse entre poderes constitucionais (Executivo e Judiciário), houve compreensão de que um instrumento formal (um Termo de Entrega) foi determinante para a decisão.

No caso entre níveis diferentes de governo (federal e municipal), a atribuição constitucional dos municípios em legislar sobre o uso de seu território tem sido preterida em favor da prerrogativa da União, também prevista na Carta Magna, em gerir o sistema portuário nacional. Num caso como no outro, a definição da área das poligonais tem sido determinante nesse que pode ser considerado um conflito jurisdicional, sujeito, como já visto, a interpretações geralmente favoráveis ao Governo Federal, ignorando aspectos locais.

A área 3 da Figura 7 foi retirada para propiciar ajuste em traçado de linha férrea que permitirá acesso a futuro Terminal de Uso Privado. Parte dessa área também foi retirada, por conveniência da SNTPA, como será visto mais adiante.

Quanto à área 1 da Figura 7, a Nota Técnica afirma que, embora tenham sido identificados registros comprobatórios de que as áreas são de propriedade da União:

4.9.7.3. Nesse sentido, a decisão de retirar a área da poligonal tem relação direta com a conveniência e oportunidade do poder público em destinar determinada área para a exploração portuária ou não, o que ultrapassa a competência desta setorial técnica. (MINFRA, 2022-1)

É importante notar a menção feita pela Nota Técnica nº 25 ao Parecer nº 00158/2015/ASJUR/SEP/CGU/AGU, no que se refere à área às áreas 1 e 3 da Figura 7:

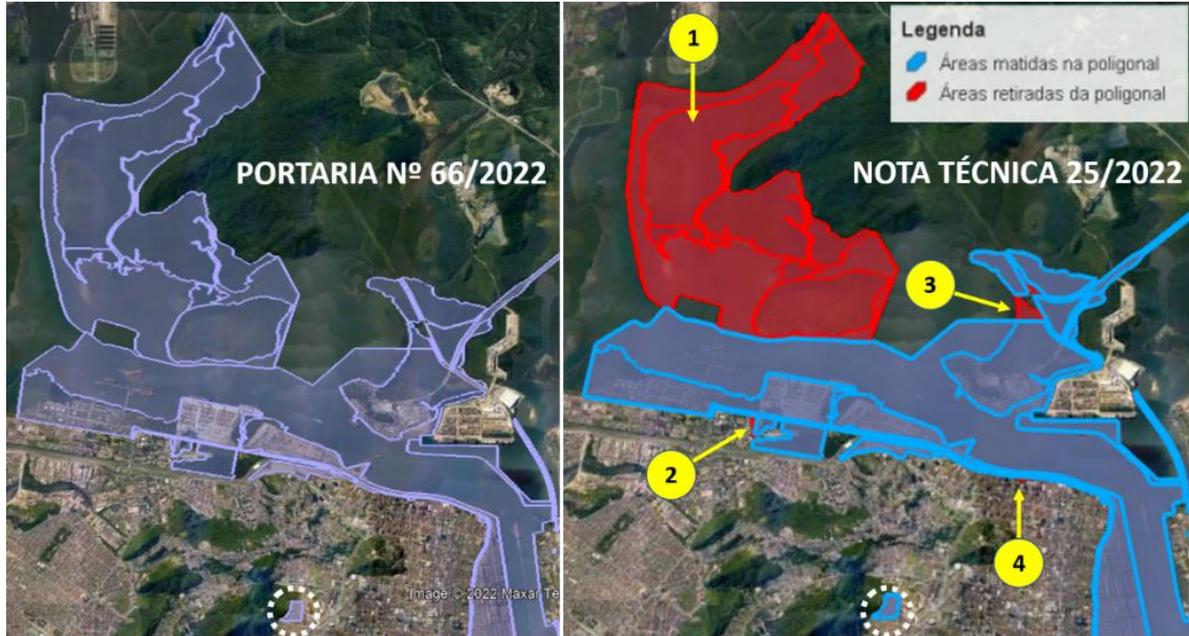
4.9.1.3. Nesse sentido, conforme destacado no Parecer nº 00158/2015/ASJUR/SEP/CGU/AGU, "**a inclusão ou exclusão de áreas dentro do porto organizado tem relação direta com a conveniência e oportunidade do poder público em destinar determinada área para a exploração portuária ou não.** Se a área está dentro dos limites do porto organizado e não possui, nem possuirá segundo o planejamento setorial, destinação portuária, a recomendação é que a mesma seja excluída da poligonal". (MINFRA, 2022-1)

Essa manifestação preocupa, na medida em que pressupõe que a União pode incluir áreas de forma discricionária. A preocupação decorre do argumento que tem sido alegado pelo MInfra, com recorrente suporte do STF e TCU, segundo o qual, em área de porto organizado, cabe ao Poder Concedente definir o tipo de atividade a ser desenvolvida. Nesse caso, estaria confirmada mais uma vez a tese de que áreas de porto organizado são tratadas



como território federal, com sua expansão podendo ser considerada como uma intervenção em território municipal.

Figura 7 – Proposta de alteração da Poligonal do Porto Organizado de Santos – outubro/2022.



Fonte: MINFRA (2022-1, adaptada pelo Autor).

A retirada da área 1 da Figura 7 também foi decorrente de questionamentos de Terminais de Uso Privado existentes ou em estudo, expressos durante a consulta pública., que consideram essa expansão da Poligonal (área *greenfield* inicialmente prevista como parte do processo desestatização da Autoridade Portuária de Santos) um potencial limitador à eventual ampliação de seus empreendimentos.

O fato é que, a retirada dessa área da poligonal e, conseqüentemente, do processo de desestatização da Autoridade Portuária de Santos, coincidiu com a inclusão da futura licitação dos terminais STS 10 (contêineres) e STS 53 (granéis sólidos) do Porto de Santos.

Em resumo, consultada pelo MInfra sobre as alterações propostas, a Prefeitura de Santos, que já havia alertado a SPA sobre potenciais problemas desde que havia tomado conhecimento da apresentação feita no SPA DAY 2021 (SPA, 2021), não fez objeções a



nenhuma. A única ressalva foi que a área da antiga pedreira foi mantida (área destacada pelo círculo tracejado branco).

Assim, em 07 de outubro de 2022, menos de dez meses depois da definição anterior, o MINFRA, por meio da Portaria nº 1.366/2022 redefiniu a Poligonal do Porto Organizado de Santos, que passou a ter a conformação da Figura 8, considerando especificamente seu traçado em áreas do Município de Santos.

Figura 8 – Poligonal do Porto Organizado de Santos – Outubro/2022.



Fonte: MINFRA (2022-2, adaptada pelo Autor).

O terreno da antiga pedreira permanece uma espécie de “nó górdio” e, a julgar pelo tratamento que o Governo Federal vem dando ao tema, com a “espada de Alexandre”, em vez de cortá-lo, parece defender os interesses da União.

O Governo Federal tem definido as poligonais de portos organizados de forma unilateral, inicialmente por Decreto do Poder Executivo e, mais recentemente, mediante Portarias Ministeriais. A expansão das poligonais tem sido considerada condicionante para



qualquer ocupação portuária, e o instrumento da Declaração de Utilidade Pública (DUP) é um recurso considerado facilitador desse processo, sendo a área da União, de ente federado ou privado. Mas, tanto uma como outra solução, consideradas como prerrogativas do Governo Federal, implicam, de fato, na supressão de território municipal, ainda mais quando o tipo de ocupação pretendido conflita com a legislação urbanística dos municípios. Isso vale para qualquer cidade portuária, potencializando conflitos que afetam negativamente a Relação Porto-Cidade.

Não consta que tais atitudes sejam consideradas como boas práticas.

Também é importante lembrar que, segundo a SPU, mesmo áreas da União, quando pessoa física ou jurídica (a União o é) pleiteia seu uso, devem ser submetidas à prévia anuência dos municípios.

Daí ser possível depreender que as áreas de poligonais de portos organizados, na forma como vem sendo concebidas e geridas, são consideradas território federal, porém, sem os pré-requisitos constitucionais exigidos, quais sejam: mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito (e não de portarias ministeriais ou decretos do Poder Executivo); e do Congresso Nacional, por lei complementar, como estabelece o Art. 18, § 3º da Carta Magna de 1988.

Assim, sua expansão ou ocupação com atividades incompatíveis com os usos permitidos pela legislação urbanística municipal podem ser caracterizados como espécie de intervenção do Governo Federal nos municípios. O fato disso ocorrer somente após a expansão oficial da poligonal, reforça essa tese.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição de áreas de poligonais têm sido objeto de interpretações e judicializações, como relatado no presente artigo.

O Governo Federal tem alegado que a Medida Cautelar concedida a seu favor, pelo STF, relativa à ADPF nº 316/2014 (STF, 2014) - cujo mérito ainda não foi julgado em plenário, até a data de produção deste artigo - garante que a definição das atividades a serem



desenvolvidas na área de poligonais de portos organizados são prerrogativa do Poder Concedente, a União, em razão do disposto na Lei Federal nº 12.815/2013. No entanto, tal medida é justificada pela área em questão estar em Zona Portuária, segundo a legislação de uso e ocupação do solo da cidade de Santos. Assim sendo, esse entendimento não pode ser estendido a áreas não gravadas como zonas portuárias pelo Município, a menos que a legislação seja previamente adequada a esse fim.

Afora essa condição, esse entendimento contraria o disposto no Estatuto da Cidade, as exigências da Secretaria de Patrimônio da União e a própria Constituição Federal.

A legislação urbanística municipal define o uso e a ocupação do solo. Assim, a ocupação de áreas dentro das poligonais de portos organizados deve ser compatível com a legislação municipal. Para tanto, o ideal é que o sejam avaliados os impactos e riscos dessa ocupação em relação ao em torno, ainda mais quando urbano.

Com base nesse entendimento, **caso a Prefeitura retire áreas da Zona Portuária definida em sua legislação de uso e ocupação do solo, o Poder Concedente não poderia definir ocupações incompatíveis.**

Considerando as várias interpretações anteriormente relacionadas, o cenário permanece complexo, reforçado pela inclusão de áreas na Poligonal, em janeiro/2022, suprimidas em outubro do mesmo ano.

Nesse caso, especificamente, cabe destacar fala do Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, Mário Povia, no evento da *American Association of Port Authorities* (AAPA), realizado em Santos/SP, em 28/11/2022, segundo a qual, é preciso pensar além da poligonal. Ou seja, a expansão das atividades portuárias e correlatas não implica necessariamente da inclusão de novas áreas na poligonal. Pelo contrário, considerando a burocracia estatal e os trâmites inerentes à legislação de licitações, é agregar mais impedâncias ao processo. **O ideal é que haja conjunção entre todos os níveis de governo, iniciativa privada e comunidade no planejamento e implantação de planos e projetos.**



Em suma, **tudo isso pode ser superado se o planejamento urbano portuário for feito de forma conjunta**, pois as atividades portuárias e correlatas são estratégicas em todos os níveis de governo.

Afinal, se coexistência é fato, sendo impossível dissociar cidade e porto, não importando qual surgiu primeiro, a sinergia entre esses entes é indispensável, por sua importância estratégica. Assim, **o aprimoramento e efetiva consolidação de uma Relação Porto-Cidade harmônica é basilar para o desenvolvimento sustentável local, regional e nacional.**

Cabe reiterar as seguintes perguntas:

- **Caso o município venha a alterar a legislação de uso e ocupação do solo, retirando áreas de zonas portuárias, em função do tipo de ocupação existente ser prejudicial ao ambiente urbano, prevalecerá o direito do Governo Federal manter ocupações incompatíveis com o novo uso permitido?**
- **O Governo Federal pode expandir a área da poligonal, seja em áreas da União ou desapropriadas, em áreas incompatíveis com a legislação municipal de uso e ocupação do solo? Em caso positivo, isso não constituirá invasão do Governo Federal na competência do Município de realizar o ordenamento territorial? Isso não caracteriza uma intervenção federal?**
- **A competência privativa do Governo Federal quanto ao regime de portos, sendo estes circunscritos às áreas de poligonais, as torna território federais, mesmo sem que ocorra plebiscito e lei complementar, como previsto na Constituição Federal?**

Por tudo o aqui exposto, é possível constatar que a legislação nacional permite interpretações, o que explica o atual quadro de instabilidade jurídica e regulatória no País, que vai bem além da mera suposição ou percepção. Esse contexto tem resultado em constantes judicializações de processos, com impactos negativos no desenvolvimento do Brasil, por mais sustentáveis que sejam os empreendimentos propostos. O resultado é a falta de atratividade a investimentos da iniciativa privada, que poderiam gerar mais e melhores empregos, redução da dependência externa e aumento da competitividade de produtos nacionais no comércio internacional, além de gerar tributos e compensações financeiras que viabilizariam programas sociais, inclusive habitacionais, e recursos para assegurar a recuperação e preservação ambiental de áreas hoje desprotegidas.



6 REFERÊNCIAS

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 Out. 2022.

_____. (1993). **Lei nº 8630, de 25 de fevereiro de 1993 - Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS)**. Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 Out. 2022.

_____. (2001). **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade)**. Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at_2011-2014/2013/lei/112815.htm. Acesso em: 17 Out. 2022.

_____. (2002). **Decreto nº 4.333, de 12 de agosto de 2002 - Regulamenta a delimitação das áreas do Porto Organizado de Fortaleza, Santos e Vitória, suas instalações, infraestrutura e planta geográfica**. Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4333.htm. Acesso em: 17 Out. 2022.

_____. (2006). **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 - Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at_2004-2006/2006/lei/111428.htm. Acesso em: 03 Abr. 2023.

_____. (2013). **Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 - Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências**. Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 17 Out. 2022.

IBGE (2022). **Conheça Cidades e Estados do Brasil**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 Out. 2022.

MICHAELIS (2022). **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/regime>. Acesso em: 19 Out. 2022.



MINFRA (2020). **Portaria nº 77, de 29 de junho de 2020 – Define a área do Porto Organizado de Santos, no Estado de São Paulo.** Brasília/DF. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/portaria-minfra-77-2020-define-a-area-do-porto-organizado-de-santos.pdf>. Acesso em: 16 Nov. 2022.

_____ (2022). **Portaria nº 66, de 18 de janeiro de 2022.** Disponível em: https://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/portaria_minfra_66-2022_define_a_area_do_porto_organizado_de_santos.pdf. Acesso em: 21 Nov. 2022.

_____ (2022-1). **Nota Técnica nº 25/2022/CGPI-SNPTA/CGGI-SNPTA/DGMP/SNPTA, de 22 de agosto de 2022.** Brasília/DF. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/revisao-area-porto-organizado-santos>. Acesso em: 21 Nov. 2022.

_____ (2022-2). **Portaria nº 1.366, de 07 de outubro de 2022.** Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.366-de-7-de-outubro-de-2022-435208856>. Acesso em: 22 Nov. 2022.

_____ (2023). **Poligonais – Portos.** Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte_aquaviario/poligonais. Acesso em: 03 Abr. 2023.

PMS (2011). **Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011 – Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental do Município de Santos, e dá outras providências.** Disponível em: <https://egov.santos.sp.gov.br/legis/documents/3537>. Acesso em: 19 Dez. 2022.

PPIAF (2022). **Module 3 - Alternative Port Management Structures and Ownership Models.** Washington/DC. USA. Disponível em: https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/module3/port_functions.html. Acesso em: 17 Out. 2022.

SPA (2021). **SPA DAY 2021.** Santos/SP. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/SPADay2021.pdf>. Acesso em: 21 Nov. 2022.

SPU (2022). **Obter autorização de obras em terreno da União.** Brasília/DF. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-autorizacao-de-obras-em-imovel-da-uniao>. Acesso em: 01 Dez. 2022.

STF (2014). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF nº 316, de 24 de janeiro de 2014.** Superior Tribunal Federal – STF. Brasília/DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4520101>. Acesso em: 17 Out. 2022.



TCU (2016). **Acórdão nº 778/2016, de 03 de abril de 2016. Brasília/DF.** Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1707564/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 Nov. 2022.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

RECEBIDO/RECEIVED: 06/03/2023 ACEITO/ACCEPTED: 05/04/2023

DOI 10.56258/issn.2763-8197.v3n1.p48-79