

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 316 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : PREFEITO MUNICIPAL DE SANTOS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Presidenta da República com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade da expressão “exceto granel sólido” constante do art. 17, I, do item IV do Anexo 11, bem como do art. 22, § 3º, III, todos da Lei Complementar 730, de 11 de julho de 2011, do Município de Santos/SP, na redação dada pela Lei municipal 813, de 29/11/2013, por afronta aos preceitos fundamentais contidos nos arts. 1º, *caput*; 18, *caput*; 21, XII, f; 22, X; e 60, § 4º, I, da Constituição Federal.

Preliminarmente, a requerente discorre sobre o cabimento da presente ADPF, argumentando não ser possível a utilização de outra ação de caráter objetivo a fim de afastar a lesão aos preceitos fundamentais apontados.

No mérito, narra que os atos normativos impugnados

“excetuam da categoria de uso referente às atividades portuárias e retroportuárias desenvolvidas na área insular do Município de Santos/SP as instalações destinadas ao comércio e/ou armazenagem de granéis sólidos, condicionando, ainda, à prévia autorização da autoridade municipal competente a concessão de licença para a ampliação de edificações dessa natureza que sejam consideradas desconformes pela legislação de regência”.

Sustenta, contudo, que a competência para legislar sobre o regime

ADPF 316 MC / DF

dos portos, estabelecendo a disciplina acerca de sua exploração, administração, bem como das operações e instalações portuárias, é da União, nos termos do art. 21, X, da Carta Política.

Afirma, nessa linha, que

“a competência legislativa da União acerca da matéria foi exercida, especialmente, através da edição da Lei n° 12.815/13, que ‘dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários’, e do Decreto n° 8.033/13, que ‘regulamenta o disposto na Lei n° 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias”.

Alega, portanto, que o município de Santos/SP, ao editar normas que interferem no regime do respectivo porto, excluindo, expressamente, da categoria de uso referente às atividades portuárias e retroportuárias as instalações destinadas ao comércio e/ou armazenagem de granéis sólidos, imiscui-se em competência legislativa privativa da União.

A requerente observa, ademais, que a legislação municipal

“condiciona à prévia autorização da autoridade municipal competente a concessão de licença para a ampliação de edificações destinadas às operações com granéis sólidos que sejam consideradas desconformes pela legislação de regência. Registre-se, a propósito, que a referida lei municipal reputa desconforme os usos regularmente licenciados antes de sua vigência e que não se enquadrem nas categorias permitidas na zona e classificação viária, proibindo a reabertura ou a concessão de novo licenciamento de uso desconforme caso, por qualquer motivo, seja baixada a licença regularmente concedida”.

Por essas razões, reputa presente o *fumus boni iuris*, uma vez que

ADPF 316 MC / DF

seria indubitosa a invasão pelo município de Santos/SP da competência legislativa privativa da União para disciplinar o regime dos portos.

A Presidenta da República aponta, ainda, a presença do requisito do perigo da demora para justificar a concessão da medida liminar, pois em agosto de 2013 iniciou-se o processo licitatório de 26 áreas do referido município destinadas à atividade portuária, cuja exploração compete à União, nos termos do art. 21, XIII, f, do Texto Constitucional.

Argumenta, dessa forma, que

“as restrições previstas pelas normas impugnadas podem acarretar sérios prejuízos à exploração da atividade portuária na região, atingindo não apenas os arrendamentos já existentes, mas também as áreas submetidas a processo licitatório, haja vista que no Município de Santos/SP são realizadas operações, inclusive, com graneis sólidos de origem vegetal e mineral”.

Conclui pugnando pelo deferimento da liminar, para suspender a eficácia da expressão “exceto granel sólido” constante do art. 17, I, do item IV do Anexo 11, bem como do art. 22, § 3º, III, todos da Lei Complementar 730, de 11 de julho de 2011, do Município de Santos/SP, na redação dada pela Lei municipal 813, de 29/11/2013.

O Advogado-Geral da União apresentou memorial com o objetivo de demonstrar a necessidade de concessão da liminar.

Argumenta, nessa linha, que,

“pela leitura da legislação municipal, a movimentação de granel sólido na margem direita do Porto de Santos (Zona Portuária abrangida pelos limites do Município de Santos) está proibida. Apenas e tão somente em determinado pedaço da referida Zona Portuária, mas sob condições ainda não tomadas públicas pelo Município de Santos,

ADPF 316 MC / DF

como, por exemplo, qual o valor da 'outorga' a ser pago à administração municipal pelo privado, a referida atividade portuária poderá ser validamente desempenhada.

Destarte, a movimentação de graneis sólidos, sejam aqueles de origem vegetal (como soja, trigo, farelo e açúcar), bem como aqueles de origem mineral (fertilizante e sal), que são os graneis sólidos atualmente movimentados pelos berços da margem direita do Porto de Santos, está em princípio proibida, ressalvada a eventual satisfação de nova e incerta condicionante regulatória, o que impacta significativa e negativamente na estrutura de custo logístico desses produtos”.

Sustenta, além disso, que a possibilidade de o particular pleitear junto à Prefeitura Municipal de Santos a autorização para movimentação de granel sólido não contempla o principal polo exportador de soja, milho e farelo do Porto de Santos, sobretudo nos terminais da Ponta da Praia.

Alega, contudo, que a Ponta da Praia é a principal zona de movimentação de grãos do litoral brasileiro. Nesse sentido, estima que, caso tais terminais deixem de movimentar granel sólido, o prejuízo seria em torno de 7 bilhões de reais apenas em 2014.

Afirma, além disso, que o escoamento da produção de graneis sólidos pelo referido porto é de extrema importância no cenário nacional. Assim, a retirada de *“incertezas regulatórias é de alta relevância nesse atual período do ano para que o produto brasileiro não sofra perda de competitividade no mercado mundial”*.

Destaca, ademais, que a retirada dos grãos na margem direita do Porto de Santos/SP, de acordo com a legislação municipal, não tem sustentabilidade econômica a curto prazo devido à importância do Porto de Santos para a balança comercial brasileira, pois a

“possibilidade de os terminais serem realocados não é exequível

ADPF 316 MC / DF

no curto prazo, já que essa medida necessitaria de, pelo menos, sem a ocorrência de qualquer contratempo, 5 anos para ser implementada.

Dessa forma, verifica-se que o único caminho efetivo, de curto prazo, para reduzir o impacto ambiental dos terminais é a solução proposta no programa de arrendamentos: exigir, nas licitações dos terminais, investimentos em equipamentos e instalações de mitigação ambiental, como shiploaders modernos com sistemas de captação de poeira e sistemas de telas para retenção de particulado. Com isso, garante-se a mitigação desse impacto”.

Por essa razão, aduz que a manutenção da referida restrição imposta pela legislação municipal impediria o processo licitatório proposto, deixando os terminais sem modernização e, portanto, gerando danos ao ambiente. Afirma, nesse sentido, que tal impedimento não é hipotético, uma vez que o Tribunal de Contas da União condicionou a publicação do edital de licitação ao fato de o projeto original apresentado pela União, no exercício de sua prerrogativa constitucional de poder concedente, ser alterado de modo a observar o contido na lei municipal combatida.

Com base em tais argumentos, pede o Advogado-Geral da União a concessão da medida urgente.

É o relatório necessário.

Decido.

A Lei 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, possibilita a concessão de medida liminar monocraticamente, sem a oitiva prévia de órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado e do Procurador-Geral da República.

Nesse sentido, dispõe o art. 5º do mencionado diploma:

ADPF 316 MC / DF

“Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno”.

Por outro lado, dispõe os arts. 13 do Regimento Interno do STF, *in verbis*:

“Art. 13. São atribuições do Presidente:

(...)

VIII – decidir questões urgentes nos períodos de recesso ou de férias”.

Portanto, patente a possibilidade de análise pelo Presidente de pedido de liminar em ADPF formulado no período do recesso, passo à sua análise, anotando desde logo estarem presente os requisitos para o deferimento da medida.

Com efeito, a Lei Complementar 813, de 29/11/2013, do município de Santos/SP, a pretexto de alterar dispositivos da Lei Complementar municipal 730/2011, que disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do referido ente federativo, terminou por invadir competência privativa da União para legislar sobre o regime dos portos, estabelecendo a disciplina acerca de sua exploração, administração, bem como das operações e instalações portuárias, nos termos do art. 21, X, da Constituição Federal.

A mencionada legislação municipal, em linhas gerais, excluiu, expressamente, da categoria de uso referente às atividades portuárias e retroportuárias as instalações destinadas ao comércio e/ou armazenagem de granéis sólidos.

ADPF 316 MC / DF

Os graneis são cargas que necessitam ser individualizadas, subdividindo-se em graneis sólidos e graneis líquidos. São graneis sólidos: os minérios de ferro, manganês, bauxita, carvão, sal, trigo, soja, fertilizantes, etc.

Como se nota, portanto, a definição se determinada carga vai ou não ser escoada em um determinado porto parece-me ser matéria muito mais afeta à competência legislativa da União estabelecida no citado art. 21 do Texto Constitucional.

Isso porque essa disciplina vai interferir de um modo geral no escoamento da produção nacional, podendo interferir de forma direta na balança comercial e na economia nacionais. Presente, desta forma, a plausibilidade do pedido.

Quanto ao perigo da demora, é importante destacar o quanto pontuou o Advogado-Geral da União. Nessa linha, estima-se que, caso os terminais de Santos/SP deixem de movimentar granel sólido, o prejuízo seria em torno de 7 bilhões de reais apenas em 2014.

Ora, um prejuízo de tal monta seria por si só apto a justificar o *periculum in mora*, sobretudo em um cenário de crise econômica internacional. Porém, há mais.

A Ponta da Praia em Santos/SP é a principal zona de movimentação de grãos do litoral brasileiro. A retirada desse importantíssimo polo de escoamento, portanto, elevaria os custos da produção nacional, o que prejudicaria o país no competitivo mercado internacional.

Além disso, como destacado pela Advocacia-Geral da União, o TCU condicionou a publicação do edital de licitação para modernização dos terminais portuários a alteração da referida restrição imposta pela legislação municipal. Dessa forma, sua manutenção impediria a

ADPF 316 MC / DF

modernização do Porto de Santos/SP e, em consequência, isso atrasaria o processo de instalação de estruturas mais modernas, que certamente contribuirão para minimizar eventuais danos ao ambiente.

Por todas essas razões, penso estarem presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar.

Isso posto, defiro o pedido para suspender, *ad referendum* do Tribunal Pleno, a expressão “exceto granel sólido” constante do art. 17, I, do item IV do Anexo 11, bem como do art. 22, § 3º, III, todos da Lei Complementar 730, de 11 de julho de 2011, do Município de Santos/SP, na redação dada pela Lei municipal 813, de 29/11/2013.

Publique-se.

Comunique-se com urgência.

Brasília, 28 de janeiro de 2014.

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**
Presidente em exercício