PORTOS NACIONAIS — SERVIÇOS DE ESTIVA

— As instalações que caracterizam um pôrto são as destinadas à sua utilização

— Nada têm os serviços de estiva com a propriedade do pôrto onde esteja o navio em que êles se realizam.

— O serviço de estiva é um serviço de interêsse público por sua própria natureza.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROCESSO N.º 183.999-52

Requerente — Cimento Aratu S. A. — Pedido de isenção dos serviços de estiva nos embarques realizados em portos "particulares". Interpretação do artigo 260 da Consolidação das Leis do Trabalho.

*

PARECER

1. O presente processo, para exata compreensão da matéria, submetida a esta Consultoria Jurídica, deverá ser examinado de acôrdo com os dois momentos em que se desdobrou o assunto constitutivo do seu objeto.

2. Inicialmente, Azevedo & Farias, construtores da fábrica Cimento Aratu S. A., em Aratu, nos subúrbios da Capital do Estado da Bahia, pediram, em 1951, fôsse isento dos serviços da entidade estivadora local o desembarque dos materiais destinados àquela construção, com a alegação de que o mesmo se realizava em "ancoradouro privado e exclusivo da fábrica", mediante trabalho dos "seus próprios empregados e tripulantes".

3. A solicitação foi atendida pelo Conselho da Delegacia do Trabalho Marítimo, sob as considerações, entre outras, de que a Cimento Aratu S. A. go-

zava de benefícios dos governos federal e estadual e, ainda, iria criar, no Estado, indústria nova, com vantagens para o país, dentre as quais se destacava a economia de divisas.

4. Dessa resolução recorreu para o Sr. Ministro de Estado, o Sindicato dos Estivadores da Cidade do Salvador. Ouvida sôbre a controvérsia esta Consultoria Jurídica, o Sr. Consultor substituto concluiu seu longo parecer, de fôlhas 31 *usque* 38, no sentido de negar-se provimento ao recurso. A decisão ministerial foi tão sòmente "aprovo o parecer retro, que deve ser transmitido".

5. Deduz-se do exposto que o despacho do Sr. Ministro de Estado se referia exclusivamente, não obstante as teses de caráter geral sustentadas no parecer aprovado ao pedido de Azevedo & Farias. Havia mesmo, neste, circunstâncias especiais ou particulares, ressaltadas pela resolução do Conselho da Delegacia do Trabalho Marítimo mantida pela instância ministerial.

6. Aos 10 de agôsto de 1953, "Cimento Aratu S. A.", em pleno funcionamento e produção, solicitou do Delegado do Trabalho Marítimo no Estado da Bahia, "em face de vir o Sindicato dos Estivadores da Cidade do Salvador pleiteando o direito de realizar os serviços de estiva das mercadorias da requerente em embarcações, quando carregando e descarregando em seu pôrto particular e exclusivo, situado dentro de sua propriedade privada", esclarecesse "se o parecer aprovado no processo n.º 183.999-52, pelo Sr. Ministro do Trabalho, e publicado às págs. 8.143-44, do *Diário Oficial* da República, estava ou não em vigor". E pedia, ainda, que, "na forma do despacho já mencionado", aquêle Delegado determinasse "ao Sindicato em causa se abstivesse de pleitear o que ora vem pleiteando".

7. Reunido o Conselho da Delegacia do Trabalho Marítimo, para examinar a consulta da interessada, resolveu êle, por unanimidade de votos, responder afirmativamente, isto é, no sentido de que a esta "cabia isenção de estiva", "já concedida quando, nos têrmos requeridos neste processo, se tratar de mercadoria da requerente em embarcações carregando e descarregando em seu pôrto particular e exclusivo, situado dentro de sua propriedade".

8. Era a ampliação do despacho ministerial, concessivo de isenção de estiva a Azevedo & Farias, construtores da fábrica, à própria Companhia sua proprietária, que dêsse modo, continuou o embarque de sua produção, sem que dêle participassem os estivadores. Contra o que se estabelecera em prejuízo dos seus associados, protestou, perante o Sr. Ministro de Estado, o respectivo sindicato. Êsse é o histórico do assunto debatido no processo.

9. Os serviços de estiva são definidos e regulados, de modo geral, pela Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943, seção VIII). Seu art. 260 estabelece: "As disposições contidas nesta Seção aplicam-se, obrigatòriamente, a tôdas as embarcações que freqüentam os portos nacionais, com exceção das seguintes, nas quais o serviço de estiva poderá ser executado, livremente, pelas respectivas tripulações". A primeira divergência que se levanta no caso em aprêço, resulta da determinação do que sejam "portos nacionais".

10. Parece-nos que dúvida não pode subsistir, pelo exame da legislação relativa à matéria, que tôda a vez que o legislador usa da expressão "portos nacionais" quer designar *portos brasileiros*. Assim, entre outros, os Decretos ns. 24.508, de 29 de junho de 1943, e 5.798, de 11 de junho de 1940, empregam em tal sentido aquela expressão. O último dêles, que aprovou e mandou executar o novo regulamento para as Capitanias de Portos, refere-se indiferentemente a "portos nacionais" e "portos do Brasil".

11. Não há como confundir-se, também, "pôrto nacional" com "pôrto organizado". A segunda designação tem sentido próprio, fixado em lei: "São portos organizados os que tenham sido melhorados, ou aparelhados, atendendo-se às necessidades da navegação e da mo-

vimentação e guarda de mercadorias e cujo tráfego se realize sob a direção de uma "administração do pôrto", a quem caiba a execução dos "serviços portuários" e a conservação das "instalações portuárias" (Decreto n.º 24.447, de junho de 1934, art. 2.º), e "são "portos organizados", *os portos nacionais aparelhados*, cujo tráfego se realize sujeito às disposições do Decreto n.º 24.511, desta data" (Decreto n.º 24.608, de 29 de junho de 1934, art. 1.º, § 2.º). Do último decreto citado, verifica-se, ainda, que "pôrto nacional" é gênero, de que "pôrto organizado" é espécie. A sistemática legislativa que vimos seguindo foi claramente mantida na Consolidação das Leis do Trabalho, onde, após a expressão genérica "portos nacionais" do art. 260, encontramos, — ao ser fixada, no art. 268, remuneração dos operários estivadores, — referência específica a "portos organizados" e "portos não organizados". *Em ambos, porém, está prevista a obrigatoriedade dos serviços de estiva.*

12. Se sairmos do critério legal para a investigação do significado da palavra pôrto, a fim de excluir os pequenos embarcadouros, ou aquêles que se destinam apenas ao embarque ou desembarque de uma única produção, ou da produção de um único proprietário, melhor não será a situação dos que pretendem isentar-se dos serviços de estiva. As instalações que caracterizam um pôrto são as destinadas à sua utilização, isto é, à natureza do embarque ou do desembarque que nêle se realiza. Se o embarque é exclusivamente de minério, uma será a aparelhagem; diversa será ela *se* o embarque fôr de trigo, ou, ainda, se o que se tem em vista embarcar é cimento. Diferente será o equipamento se o embarcadouro destinar-se a cargas diversas e a passageiros. Não há de ser apenas pela complexidade ou grandeza das instalações que se determinará a existência de um pôrto. Elas serão maiores ou menores, complicadas ou simples, grandes ou diminutas, conforme o destino que se dê ao embarcadouro. "*On entend par port un ensemble d'installations destinés a transbordement des personnes ou des marchandises, tantôt de la terre ferme sur l'eau, tantôt de l'eau sur la terre ferme, tantôt d'un moyen de transport par eau sur un autre moyen de transport analogue*" (R. Laun, *in Dictionnaire Diplomatique*, vol. 11, pág. 433).

13. O uso *habitual* de um pôsto da costa, devidamente preparado, para o embarque *regular* de produção industrial de grande escala, caracteriza certamente um pôrto. O emprêgo continuado de suas instalações, o volume da mercadoria embarcada e a regularidade dos serviços são elementos que não deixam dúvida quanto ao destino dado ao local, e a êles se junta, na hipótese examinada, a circunstância do *acesso permitido a navios de propriedade de diversos* (documentos de fls. 67 e 68). Do contrário, fácil seria às indústrias, instalando-se em lugares da costa acessíveis às embarcações, fugirem às contribuições e aos serviços que o Estado lhes impõe para o embarque da produção. E os carregamentos de minérios, por exemplo, feitos, muitas vêzes, em embarcadouros exclusivos escapariam, também, ao contrôle da autoridade governamental.

14. Outro ponto sôbre que existe confusão no processo é o relativo ao local em que se faz o serviço de estiva. Chegou-se a afirmar: "Não se compreenderia, tampouco, que o proprietário de um imóvel ribeirinho fôsse forçado a admitir pessoas integrantes de uma entidade estivadora, malgrado seu, no recesso de seu próprio terreno para operar a carga ou descarga de bens de sua propriedade, cuja manipulação não apresenta qualquer aspecto de interêsse público, nem pode assumir o caráter de um serviço público, como é o de estiva nos portos abertos ao uso de todos".

15. Nada têm, na verdade, os serviços de estiva com a propriedade do pôrto onde esteja o navio em que êles se realizam. A estiva verifica-se a bordo das embarcações, "começa ou termina no convés da embarcação atracada onde termina ou se inicia o serviço de capa-

tazias", na expressão incisa do art. 254 da Consolidação das Leis do Trabalho. Poderá compreender mais, em certas circunstâncias, a entrega ou recebimento nas mercadorias pelos operários estivadores aos trabalhadores que movimentam as cargas em terra ou vice-versa (§ 2.º do citado art. 254). Ainda para os mais apegados ao conceito individualista da propriedade, já vencido há algumas décadas, nada existe de aceitável naquela argumentação, inclusive porque o pessoal do serviço de estiva poderá dirigir-se para bordo em embarcações que não partam da propriedade do dono do pôrto.

16. O serviço de estiva é um serviço de interêsse público. E o é, não em virtude do pôrto, em que se realiza, ser público ou de propriedade privada, mas em conseqüência da sua própria natureza. Há, com êle, a satisfação de condições de segurança coletiva, que cabe ao Poder Público manter e fiscalizar. Dêle decorre a própria segurança da navegação. E' o que acentua Antônio Brunetti: *"La distribuzione della merce a bordo ed il suo razionable stivaggio sono funzione delicatissime richiedenti inteligenza non solo, a garanzia della merce caricata, ma eziandio del buon governo della navigazione... dalla buona collocazione della merce dipende in'antit in buona parte la sicurezza della navigazione"...* (*Commentadorio al Codice di Commercio*, vol. VI, *Del Commercio maritimo e della navigazione*, pág. 322).

17. A ação imediata do Estado estaria substituída pela dos interessados diretos na execução dos serviços. "Êsses interessados estariam presentes pelas corporações, órgãos representativos de atividades sociais ou econômicas, e que, nos têrmos da Constituição exercem *funções delegadas do poder público*" (Temístocles Cavalcânti, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. IV, págs. 28-29). O interêsse coletivo seria ainda resguardado, nessa delegação de funções, pela habilitação e especialização dos incumbidos do serviço.

18. Não podemos, em conseqüência, concordar, *data venia*, com o parecer de fls. 31 a 38, do ilustrado Consultor Jurídico substituto. A questão que emerge da consulta nenhuma relação pode ter com o fato do pôrto ser de propriedade privada ou não. O serviço é, como vimos, de interêsse público, e o Estado poderia impô-lo ainda com restrição da propriedade particular. Mas, no caso, êle se realiza fora dessa propriedade, em navios de terceiros, fundeados em águas de estrita jurisdição estatal.

19. Não colhe, também, o argumento do douto parecer, baseado na necessidade do livre embarque e desembarque das produções das fazendas litorâneas. A lei isentou aí a carga, pela sua natureza, do serviço de estiva (Consolidação das Leis do Trabalho, art. 260, n.º 1). Nesse caso, como em outros nela previstos, em que não há risco para a coletividade, nem interêsse social a proteger, é dispensada a intervenção das entidades estivadoras.

20. Não devemos terminar êste parecer sem referência a alguns fatos que corroboram nosso ponto de vista: *a*) as instalações de natureza permanente construídas no local pela "Cimento Aratu, S. A.", como sejam, cais de noventa metros de extensão, com cortina de estacas, pranchas de concreto armado e 3 "dolfins", também com estacaria de cimento armado (documentos de fôlhas 43 e 44); *b*) a dragagem do fundo, realizada pela interessada, até 3 metros abaixo do baixa-mar *mínimo — minimorum* (referido documento de fls. 44), o que pressupõe a acostagem das embarcações de maior tonelagem; *c*) o pagamento que a mesma vem realizando de direitos e *taxa de utilização do pôrto* ao de Salvador, em cuja jurisdição aquêle se encontra; *d*) a circunstância do pôrto de Aratu ser freqüentado, para carga, por vapores, navios e iates, de diversas companhias de navegação (documentos de fls. 67 e 68); *e*) o volume das mercadorias embarcadas nesse pôrto, que, de acôrdo com o documento de fls. 66 e a informação de fls. 65, atinge a dezenas de milhares de sacos de cimento por ano.

21. À vista do exposto, opinamos no sentido de ser revogada a resolução de fls. 49 verso, do Conselho da Delegacia do Trabalho Marítimo, que isentou Cimento Aratu, S. A., dos serviços de estiva. E' o nosso parecer. — Em 27 de maio de 1955. — *Lineu de Albuquerque Melo*, Consultor Jurídico. — Despacho: De acôrdo com o parecer do Senhor Consultor Jurídico. — Em 31 de maio de 1955. — *Waldyr Niemeyer*, Ministro interino.