

O TRABALHO PORTUÁRIO NOS TERMINAIS PRIVATIVOS

Ronaldo Curado Fleury¹

O objetivo do presente estudo é analisar o crescimento do número de terminais privativos de movimentação de cargas em áreas fora do porto organizado e suas repercussões no trabalho portuário. Necessário, contudo, para isso, que façamos uma pequena digressão histórica, análise legal e, por fim, a análise sociológica do tema.

A existência de terminais portuários privados em áreas estranhas aos chamados “portos públicos” não é inovação da Lei nº 8.630/93, ao contrário, foram apenas mantidas e até ampliadas as suas possibilidades com o advento da citada norma, eis que anteriormente às empresas era facultado possuir terminais privativos para movimentar exclusivamente carga própria, ou seja, o terminal constituía apenas uma forma de facilitar o exercício da atividade econômica das empresas.

Durante o processo de criação da Lei de Modernização dos Portos (doravante citada como LMP) – Lei nº 8.630/93, as mesmas empresas que já possuíam terminais privativos solicitaram e o legislador as atendeu, no sentido de que, nos períodos de ociosidade, fosse-lhes facultada a movimentação de cargas de terceiros (tal pleito e fundamentação de emenda constam expressamente dos anais da Câmara dos Deputados). Feito tal esclarecimento, passemos a analisar a legislação aplicável à matéria.

Em recente decisão, o Exmo. Sr. Presidente da República editou o Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008, que versa “*sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências*”. Tal decreto será também analisado ao longo deste estudo.

A Constituição Federal assegura, em seu art. 21, XII, *f*, que a exploração dos portos, diretamente ou mediante concessão, autorização ou permissão é de competência da União.

Em atenção a tal disposição, a LMP previu a existência de dois tipos de áreas para a movimentação de mercadorias. A primeira é a área do porto organizado. Diz a norma citada:

“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;”

O porto organizado é, assim, o conhecido porto público que pode ser explorado não apenas pela própria União, como por terceiros, sejam entes públicos ou particulares. A partir do advento da citada lei, várias áreas dos portos públicos foram privatiza-

¹ Procurador Regional do Trabalho, Vice-Coordenador da Coordenadoria Nacional de Trabalho Portuário e Aquaviário do Ministério Público do Trabalho e co-autor do livro “Trabalho Portuário – A Modernização dos Portos e as Relações de Trabalho no Brasil, Ed. Método”

das, ou seja, o Estado arrendou a particulares o direito de explorar determinados trechos de cais. No jargão portuário, essas áreas arrendadas são conhecidas como terminais privatizados. Considerando não haver qualquer dúvida acerca da aplicação de todos os princípios e normas insculpidos na LMP, o presente estudo não tratará de eventuais conflitos entre tais terminais e os trabalhadores portuários.

A LMP também previu uma forma diferenciada de exploração da movimentação de cargas e passageiros, que são os chamados terminais privativos. Diz a LMP, com a redação dada pela Lei nº 11.518, de 2007:

“Art. 4º Fica assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo:

I - de contrato de arrendamento, celebrado com a União no caso de exploração direta, ou com sua concessionária, sempre através de licitação, quando localizada dentro dos limites da área do porto organizado; (terminais privatizados)

II - de autorização do órgão competente, quando se tratar de Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte, de Estação de Transbordo de Cargas ou de terminal de uso privativo, desde que fora da área do porto organizado (terminais privativos), ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que situado dentro da área do porto organizado.” (observações entre parênteses nossas).

O legislador ainda previu, com relação aos terminais privativos, duas formas de exploração, que é a exclusiva ou mista, a saber:

“§ 2º A exploração da instalação portuária de que trata este artigo far-se-á sob uma das seguintes modalidades:

I - uso público;

II - uso privativo:

a) exclusivo, para movimentação de carga própria;

b) misto, para movimentação de carga própria e de terceiros.”

De se notar, pois, que a movimentação de carga própria é o principal ponto de diferenciação e requisito imprescindível para que um particular receba a autorização da União de exploração de uma instalação portuária.

Mas uma discussão é imprescindível para o entendimento do tema: o que significa “carga própria”? O Decreto nº 6.620/2008, em boa hora, esclarece o tema. Diz a norma que carga própria é “*aquela pertencente ao autorizado, a sua controladora ou a sua controlada, que justifique por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária*”.

Algumas das empresas que possuem terminais privativos são a Petrobras, a Vale do Rio Doce, a Cosipa. É público e notório que se tratam de empresas produtoras e exportadoras em larga escala, ou seja, os seus terminais são apenas um elo da cadeia produtiva. Tais empresas retratam fielmente a *mens legis* insculpida na LMP.

Um novo tipo de empresa tenta, agora, se aproveitando do não-detalhamento da LMP acerca do conceito de carga própria, e interpretando de forma distorcida a lei, obter autorização da União para construir e explorar terminais privativos sem que possua a chamada carga própria. Tais empresas, para burlar a exigência normativa, adquirem determinados produtos que já estão prontos para a exportação e conseguem, com isso, a autorização, que agora é concedida pela Antaq – Agência Nacional de Trans-

porte Aquaviário, para exploração de terminais privativos.

Apenas para exemplificar, cito o exemplo de determinada empresa que recebeu autorização para construir e explorar um terminal em uma região do sul do país. Trata-se de uma multinacional que explora exclusivamente o transporte aquaviário e que não possui uma indústria sequer. Ela se comprometeu perante a Antaq em construir um frigorífico, comprar carne destinada à exportação e movimentá-la em seu cais, o que ainda não ocorria mesmo após seis meses do início das operações e movimentando exclusivamente cargas de terceiros. Em inspeção no terminal (junto com força-tarefa do MPT), constatamos que o frigorífico sequer havia sido construído.

Se o legislador assegurou a alguns terminais privativos, de movimentar carga de terceiros, o fez para atender a demanda das empresas que não queriam ver o terminal parado, improdutivo, quando não tivesse carga para movimentá-lo. O que estava ocorrendo é que as novas autorizações foram dadas para empresas que nada produzem e que apenas adquiriam alguns poucos produtos, transformando a carga própria em uma parte ínfima da movimentação total; em outras palavras, o que deveria ser a exceção estava se transformando em regra.

Enquanto isso, empresas que não possuem qualquer carga própria, seja produzida ou adquirida, são obrigadas a participar de licitação para exploração de áreas em portos organizados, despendendo milhões em licitações, outros milhões no aparelhamento e são obrigadas a cumprir a LMP, o que lhes coloca em desigualdade em relação aos terminais privativos, que não gastam um centavo sequer para receber a autorização da União, gastam milhões no aparelhamento, mas não estariam obrigados, em tese, a seguir o ordenamento prescrito na LMP.

Acerca do tema, assim dispõe o Decreto nº 6.620/2008:

“Art. 35. As instalações portuárias de uso privativo destinam-se à realização das seguintes atividades portuárias:

I - movimentação de carga própria, em terminal portuário de uso exclusivo;

II - movimentação preponderante de carga própria e, em caráter subsidiário e eventual, de terceiros, em terminal portuário de uso misto”.

O Exmo. Sr. Presidente da República novamente decidiu acertadamente, em respeito à LMP e estabelece uma diretriz, uma política de governo, qual seja: não é possível que o Estado conceda autorizações a particulares para fazerem concorrência desleal ao próprio Estado em seu mister de explorar a atividade portuária.

Enquanto tal embate ocorre – já houve, inclusive, a interposição de ação de descumprimento de preceito fundamental, perante o Supremo Tribunal Federal² - novos terminais portuários proliferam país afora, todos trazendo consigo um preconceito enorme e discriminando os trabalhadores portuários avulsos, eis que se recusam, peremptoriamente, a sequer negociar a contratação dos trabalhadores já inscritos junto aos órgãos gestores de mão-de-obra, em afronta direta ao disposto na Convenção 137 da OIT, ratificada pelo Brasil, que assegura a prioridade na obtenção dos empregos na área portuária, aos obreiros já inscritos no sistema. Tal preceito internacional tem sua razão de ser no inevitável aparelhamento tecnológico dos portos em todo o mundo e a consequente desnecessidade de um contingente muito grande de trabalhadores para movimentar as cargas. Eis um típico exemplo de proteção do trabalhador frente à automação, princípio as-

² ADPF/44887, cujo relator é o Min. Cezar Peluso.

segurado pela Constituição Federal, em seu art. 7º, XXVII. Negar aplicação à norma internacional é negar efeito à própria Constituição da República.

Os trabalhadores portuários constituem uma categoria profissional absolutamente peculiar. A instabilidade de suas jornadas de trabalho dificulta e até inviabiliza, na maioria dos casos, que estudem e obtenham qualificação para outras profissões. Simplesmente esquecê-los e permitir que empresas explorem terminais portuários contratando mão-de-obra estranha ao sistema de forma indiscriminada configura a face mais perversa do capitalismo desregrado, que é a exploração e o desprezo ao trabalhador.

Importante ainda ressaltar que, se as empresas que exploram os terminais privativos têm seus trabalhadores contratados representados pela entidade sindical oposta à categoria econômica preponderante – por exemplo, os trabalhadores de terminais privativos da Petrobrás são petroleiros e não portuários – que entidade sindical representaria os trabalhadores contratados pelo terminal privativo já citado neste estudo, que, no Brasil, é apenas um terminal e não possui indústria? Eles só podem ser enquadrados como portuários e devem ser representados pelos sindicatos respectivos, na forma estabelecida pelo art. 57, §3º, da LMP.

Assim sendo, alternativa não resta senão considerar que os trabalhadores de terminais privativos que não produzem carga e cuja movimentação de carga de terceiros constitui sua atividade preponderante, são portuários, cuja representação compete aos sindicatos profissionais da área portuária. Aplicam-se-lhes, por conseguinte, as disposições da LMP e da Convenção 137, da OIT. Se pretenderem contratar trabalhadores por prazo indeterminado, devem ofertar as vagas prioritariamente aos portuários já inscritos no Órgão Gestor de Mão-de-Obra. Caso queiram utilizar trabalhadores avulsos, devem também buscar junto ao Ogmo. Tal preceito, vale ressaltar, é aplicável apenas na hipótese de a empresa exploradora do terminal privativo não ter carga própria produzida por ela, eis que tal situação configura, como demonstrado, uma burla à legislação. Vale também lembrar que se a empresa opera cargas de terceiros, nada mais é, senão, uma instalação portuária, logo, ser-lhe-á aplicável a normatização a que estão submetidas as empresas que arrendaram o porto público e o exploram apenas na movimentação de cargas.

O Decreto nº 6.620/2008 também faculta, vale frisar, que seja considerada carga própria, a adquirida para fins de exportação. Seria o exemplo de um grande exportador de grãos que, em que pese não ser possuidor de áreas de plantio, adquire os grãos e os revende. Este exemplo também é encontrado em alguns terminais privativos brasileiros.

Também impossível não notar que a distribuição indiscriminada de autorizações a empresas que não possuam carga própria configura um quadro de concorrência desleal não apenas com relação aos terminais privatizados que se situam dentro do porto organizado, como também com o próprio Estado, que explora o uso do cais público. Tal situação está escancarada em Santa Catarina, em que há o porto de Itajaí, parte público, parte privatizado e em frente, na margem oposta do rio, foi autorizado e construído um terminal privativo por empresa que não possui qualquer carga própria.

A adoção das medidas ora preconizadas – priorização do trabalho aos já inscritos no Ogmo, não resolveria o problema, mas o remediaria. A solução importa no respeito à lei, ou seja, que a União, por intermédio da Antaq, apenas autorize empresas que possuam carga própria – produzam e exportem – a construir e explorar terminais privativos, permitindo ainda, que, na ausência temporária de carga própria, operem cargas

de terceiros. Já estando a matéria sob a provocação do poder jurisdicional do E. Supremo Tribunal Federal, esperamos que a decisão venha a abarcar os fundamentos ora apresentados. A edição do Decreto nº 6.620/2008 demonstra claramente a política do governo no mesmo sentido ora defendido. Esperamos, contudo, a interpretação final no que respeita aos trabalhadores. Tenho fé que o Poder Judiciário Trabalhista, cômico de sua importância como promotor dos direitos sociais, não negará eficácia à Convenção nº 137, da OIT e assegurará que os trabalhadores portuários não sejam desprezados no processo que vivemos de intensa modernização de nosso sistema portuário e decidirá na mesma via de interpretação já conferida no que respeita à contratação por terminais privativos situados dentro dos portos organizados³.

³ DC – 174611/2006 – SDC – Rel. Min. Brito Pereira.