



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Paraná**  
**1ª Vara Federal de Paranaguá**

Rua Faria Sobrinho, 100 - Bairro: Centro - CEP: 83203-000 - Fone: (41) 3420-1050 - Email:  
prpar01@jfpr.jus.br

**AÇÃO ORDINÁRIA (PROCEDIMENTO COMUM ORDINÁRIO) Nº**  
**5000188-56.2015.404.7008/PR**

**AUTOR:** ASSOCIACAO COMERCIAL INDUSTRIAL E AGRICOLA DE PARANAGUA

**RÉU:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

## **DESPACHO/DECISÃO**

### **RELATÓRIO**

Trata-se de Ação Ordinária com pedido de antecipação dos efeitos da tutela movida pela Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Paranaguá - ACIAP em face da União visando ao reconhecimento da inexistência jurídica, invalidade e ineficácia, para todos os fins, da consulta pública iniciada pela Secretaria de Portos da Presidência da República que tem por objeto a revisão das poligonais dos Portos Organizados de Paranaguá e Antonina, bem como, determinação de que a ré se abstenha de praticar quaisquer atos destinados à alteração das poligonais que tenham por fundamento a consulta pública impugnada.

Requer sejam antecipados os efeitos da tutela determinando-se a suspensão, em todos os seus efeitos, da consulta pública iniciada pela Secretaria de Portos da Presidência da República que tem por objeto a revisão das poligonais dos Portos Organizados de Paranaguá e Antonina, até o julgamento final da ação.

Narra a autora que no dia 19/12/2014 a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) publicou em seu sítio eletrônico notícia de que teria dado início a uma consulta pública, por meio da qual apresenta uma proposta de novas poligonais dos Portos Organizados de Paranaguá em Antonina, cujos efeitos são bastante significativos. Apesar da relevância da questão em voga, não foi sequer publicado edital formal de início da consulta pública, havendo apenas notícia de que o prazo final para envio de contribuições seria 05.02.2015. O desenho da nova poligonal proposto pela SEP não vem acompanhado de

qualquer justificativa técnica, econômica, ambiental ou jurídica que o embase, impossibilitando a manifestação dos interessados. Solicitados tais dados à SEP, a autora não obteve resposta.

Deduz sua pretensão, em síntese, de acordo com os seguintes fundamentos: a) é inválida a consulta pública em face do não fornecimento de informações e documentos fundamentais ao conhecimento da proposta (artigo 5º, XXXV e artigo 37, ambos da CF); b) o acesso às informações pertinentes é direito resguardado tanto pela lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999) quanto pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e pelo Decreto 8.243/2014 (Política Nacional de Participação Social); c) a própria ré afirma que a proposta de alteração da poligonal passou por discussão de aprovação da Administração Portuária, de modo que tais documentos já existiriam, não estando pendentes de elaboração; d) não houve divulgação da consulta pública nos meios oficiais e nem por instrumento formal, em violação à lei 9.784/99; e) trata-se, conforme parecer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, de ato jurídico inexistente; f) a mera disponibilização de planos de desenvolvimento e zoenamento e plano mestre dos portos, que são de domínio público, não atende à necessidade de divulgação de estudos técnicos para análise da proposta (ao contrário, a poligonal contraria o planejamento do setor portuário); g) o prazo disponibilizado para a realização da audiência pública é insuficiente; h) a Lei 12.815 atribui manifesta relevância para a alteração de poligonal, pela qual se delimita o âmbito de aplicação dos regimes de arrendamento e terminal de uso privado, estabelecendo a extensão de um bem público e afetando o regime jurídico aplicável às instalações portuárias existentes e futuras; i) a poligonal sugerida contraria a recomendação de ampliação do polígono do porto contida no PDZPO, importante instrumento de planejamento portuário submetido a discussão da comunidade portuária; j) a proposta de poligonal apresentada pela SEP, ao reduzir a área do porto organizado acaba por engessar a estrutura portuária, reduz o espaço necessário ao futuro crescimento e desenvolvimento das atividades do porto e acaba por acarretar possível beneficiamento de particulares em decorrência de obras realizadas pelo poder público na área agora restrita.

Sustenta por fim ser necessária a realização não apenas de consulta pública, mas de audiência pública, meio apto a promover a efetiva participação de todos os interessados tal qual ocorrido no casos relativos a alteração regulatória dos portos.

A fim de comprovar a verossimilhança de suas alegações, trouxe aos autos, dentre outros documentos: i) parecer da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro; ii) ata notorial da consulta pública divulgada no endereço eletrônico da SEC; iii) requerimento de informações apresentado pela autora; iv) carta aberta assinada por 16 entidades da comunidade protocolada junto à SEP; v) impressão do sítio eletrônico em 30/01/2015; vi) exemplos de publicações de editais de consultas públicas promovidas por agências reguladoras; vii) Planos Mestre e de desenvolvimento e zonenamento portuários; e viii) notícias sobre audiência pública promovida para discussão dos projetos de arrendamento portuário.

Sobreveio informação no evento 8 de que a Secretaria Especial de Portos disponibilizou em seu endereço eletrônico o processo que teria embasado a revisão da área correspondente ao porto organizado, bem como, de que teria elástico o prazo para envio de informações.

## FUNDAMENTAÇÃO

A análise antecipada do mérito se alinha, há mais de uma década, com a necessidade do Poder Judiciário buscar realizar os escopos do processo e a sua própria instrumentalidade. Impõe-se ao juiz presidir a jurisdição com vista a uma função jurídica, reafirmando a validade sistêmica do ordenamento jurídico; política, reforçando pela coercitividade a presença soberana do Estado em situações conflitivas; e, social, atendendo à pacificação social pela justa solução das lides.

Diante deste contexto, o que se espera do Poder Judiciário é atuação desde logo, sem que se ofendam os princípios constitucionais, mas de modo mais ativo, na busca da solução quando entender, em princípio, evidente, e não cabendo esperar que esta decorra do decurso do tempo (na máxima "o tempo dirá quem tem razão"). A antecipação da tutela se pautava em medidas com nítido e deliberado caráter satisfativo, sendo impertinentes quanto a elas as restrições que se fazem à satisfatividade em matéria cautelar. Sua função é a de tornar a prestação jurisdicional efetiva (e não eficaz como a tutela cautelar), por isso, trata-se de tutela satisfativa no sentido de que o que se concede ao autor liminarmente coincide, em termos práticos e no plano dos fatos (embora reversível e provisoriamente), com o que está sendo pleiteado *principaliter*.

Sua concessão pressupõe os seguintes requisitos: i) a probabilidade do direito - a veemente aparência do bom direito - embora a lei fale em verossimilhança, isto é, a exigência de prova inequívoca que significa não bastar a mera aparência e sim a exigência de uma verossimilhança, portanto, além do simples *fumus boni juris* exigido para a tutela cautelar; e ii) *periculum in mora*.

Quanto à urgência da medida, encerrando-se inicialmente no dia 05 de fevereiro o prazo da consulta pública promovida pela Secretaria Especial de Portos, a proposta contendo nova delimitação do polígono de porto organizado poderia ser, a qualquer momento, remetida à Presidência da República para que a estabelecesse em definitivo, nos termos do artigo 15 da Lei 12.815 de 2013. O elástico do prazo para envio de contribuições, contudo, não afasta o perigo de irreversibilidade da delimitação da área sem que se tenha procedido prévia e adequada consulta aos interessados, como se passará a expor.

Cumprido destacar, inicialmente que o teor da proposta submetida à consulta pública não está abrangido pelo objeto de discussão da presente demanda. Busca a parte autora a suspensão do prazo final estabelecido pela consulta pública promovida pela SEP, eis que seu início

não teria sido formalizado ou publicizado por instrumento oficial e que não se teria oportunizado acesso aos documentos técnicos que embasaram a proposta apresentada pela SEP.

O novo regime portuário estabelecido pela Medida Provisória 595/2012, convertida na Lei 12.815/2013, dentre diversas alterações promovidas no sentido de (re)centralizar na União, através da Secretaria Especial de Portos e da ANTAQ, as principais atribuições alusivas às operações portuárias, trouxe previsão de alteração do regime de exploração das áreas contíguas ao porto e nele situadas a partir da delimitação da área do porto organizado.

Nos termos do artigo 2º, I, do diploma referido, porto organizado é "*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*".

As formas de operação/exploração portuárias sob os regimes de concessão, delegação, arrendamento ou autorização (incisos IX a XII do artigo 2º da Lei 12.815/13) são conceituadas sob a dependência de estarem ou não situadas na área do porto organizado, assegurando-se a continuidade de operações de instalações situadas dentro da área do porto organizado.

A área do porto organizado, cuja proposta de delimitação teria sido submetida à consulta pública pela SEP, deve ser definida por ato da Presidência da República, consoante dispõe o artigo 15 da Lei dos Portos, que fixou prazo de um ano para adequação das áreas que não atendam àquele dispositivo:

*Art. 15. Ato do Presidente da República disporá sobre a definição da área dos portos organizados, a partir de proposta da Secretaria de Portos da Presidência da República.*

*Parágrafo único. A delimitação da área deverá considerar a adequação dos acessos marítimos e terrestres, os ganhos de eficiência e competitividade decorrente da escaladas operações e as instalações portuárias já existentes.*

A definição da área do porto organizado, que deve observar requisitos traçados no parágrafo único, tem evidente impacto nas atividades desenvolvidas na área do Porto e em seu entorno.

Sob o aspecto econômico, é certo que a alteração dos limites da poligonal acarreta alterações substanciais no regime de exploração a que estão submetidos os particulares, que, por sua vez, empregam parte considerável dos trabalhadores e moradores da região circundante da área portuária. Ademais, para além dos efeitos econômicos, sociais e ambientais verificados sobre os habitantes da região, a proposta de poligonal impacta considerável área habitada por comunidades indígenas (cujo direito de participação na definição de políticas que lhes digam

respeito é expressamente assegurado pela Convenção 169 da OIT, e cujos líderes movem ação popular de objeto similar ao da presente demanda). Por certo que substancialmente, ainda que não formalmente, a delimitação da poligonal tem nítido caráter regulatório.

A inegável repercussão das alterações promovidas pela proposta da nova poligonal, dada a indissociabilidade dos fatores destacados, foi percebida pela própria Secretaria Especial de Portos, que teria deflagrado, ainda que sob forma de duvidosa licitude, procedimento de consulta pública.

Apesar de não haver na Lei 12.815/13 previsão expressa da necessidade de realização de consulta pública, é certo que quaisquer medidas com forte impacto estrutural sobre a vida dos cidadãos e relações econômicas de determinada região podem e devem possibilitar consultas prévias. Trata-se, sem dúvidas, de medida legítima e que guarda consonância com tendência dialógica presente em todo o ordenamento jurídico.

Isso porque a eleição democrática dos administradores e gestores não importa necessária concordância com todos e quaisquer atos da administração pública. O poder de que dispõe o gestor/administrador tem por fundamento último (seja pelo escopo de atuação, seja por imprimir-lhe legitimidade) o próprio poder do povo. As consultas sobre atos ou empreendimentos que possam vir a afetar de forma significativa determinada comunidade, dessa forma, podem e devem ser realizadas tanto para (con)formação da atuação pública quanto para ratificá-la.

Ainda que não seja tomada como vinculante, a discussão ampla e que possibilita a colaboração efetiva e **informada** de todos os potencialmente afetados por determinada decisão amplia a gama cognoscível de fatores e argumentos não considerados pelo Poder Público na formação de sua vontade, além de emprestar maior legitimidade à atuação estatal.

As consultas públicas exprimem o exercício direto pelo povo do poder soberano que lhes é insito, conferem maior legitimidade aos atos da administração pública, inserem aqueles que serão afetados nos processos de discussão e decisão de modo que as decisões da administração sejam não só mais legítimas, mas também melhores, já que devem incorporar os diferentes pontos de vista dos cidadãos afetados, nem sempre conhecidos ou alcançáveis pela administração sem prévia consulta.

Filho-me neste sentido às críticas promovidas pela noção de *democracia radical e agonística* de Chantal Mouffe, na necessidade de se abandonar por vez a ilusão de uma "boa sociedade" pacificada e harmoniosa que supera divergências por um *consenso* imposto por valores comuns. Acredito que a sociedade não pode se sustentar na matriz racional, individual e universalista que posta à penúmbra as paixões do campo da *política*, a natureza do *político* e a inerradicabilidade do

antagonismo e das manifestações de poder. Deve-se, e o Estado assume papel fundamental, manifestar uma sociedade em que a esfera pública seja formada por visões conflitantes capazes de se expressar e permitir a escolha entre projetos alternativos legítimos (*The Democratic Paradox*, 2000 e *Hegemony and Socialist Strategy*, 1985).

Nesse sentido, creio que a *consulta pública* alçada ao plano da normatividade no ano passado aproxima-se desta visão de um concepção radical da democracia, em que nenhum ator social pode atribuir a si mesmo a representação da totalidade, alegando o domínio deste fundamento. O poder não pode ser uma relação externa entre identidades pré-constituídas, mas antes o constituintes de identidades. A *consulta pública* desuniversaliza os sujeitos políticos, rompe com essencialismos, dando vazão à heterogeneidade e ao *político*, com toda a sua marca de desentendimentos nas relações sociais, permitindo a transformação da democracia de *antagonismos entre inimigos* para a noção democrática de *agonismos entre adversários*.

Ao ouvir os anseios dos diversos setores envolvidos, como *in casu* empresariais, indígenas, sociais etc., a *consulta pública* permite que se compartilhe anseios e a adesão aos princípios ético-políticos da democracia, não apenas deliberativa e baseada num "campo neutro do jogo de interesses" (eis porque não pode, naturalmente, ser apenas *pro forma*), mas gravada por um pluralismo em que os atores realmente interferem na construção de identidades coletivas operadas pelo Poder Público, manifestando suas dissidências, suas plurais cidadanias, e permitindo a *conversão* por um *consenso conflitual*. Eis ao meu ver, o que se deve entender por *exercício da democracia* propiciado por uma verdadeira consulta pública.

O reconhecimento da necessidade de realização de consulta pública pela própria SEP é evidenciado pela publicação de notícia, em seu endereço eletrônico. O lançamento da consulta pública foi feito no dia 19/12/2014, pelo prazo de quarenta e cinco dias (Processo 5000188-56.2015.404.7008/PR, Evento 1, ATA8, Página 3).

Ocorre que, do que consta dos autos, a deflagração de consulta pública não foi formalizada por instrumento próprio ou publicada em qualquer veículo oficial de comunicação, não tendo sido, portanto, levada a conhecimento dos interessados.

Em que pese instrumental sob o prisma do direito privado, a forma perfaz elemento constitutivo do ato administrativo. Salienta Carvalho Filho que "*diversamente do que se passa no direito privado, onde vigora o princípio da liberdade das formas, no direito público a regra é a solenidade das formas*". (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2014).

Nesse sentido, procedimentos de consulta pública deflagrados pela Administração devem observância ao regramento conferido pelo artigo 31, §1º da Lei 9.784/1999 (Lei Federal de Processo

Administrativo) e pelo Decreto 8.243/2014 (Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS):

*Lei 9.784/1999:*

*Art. 31. Quando a matéria do processo envolver **assunto de interesse geral**, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de **consulta pública** para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.*

*§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.*

*Decreto 8.243/2014*

*Art. 17. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:*

*I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;*

*II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;*

*III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;*

*IV - sistematização das contribuições recebidas;*

*V - publicidade de seus resultados; e*

*VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.*

Vislumbra-se, por conseguinte, estar o procedimento maculado desde seu nascedouro, eis que não veiculado por instrumento adequado (formal, escrito) e não publicizado (o que impossibilita a concretização do próprio objeto da consulta pública). A necessidade de divulgação da realização de consulta adquire especial relevo se tido em conta que o período em que realizada a consulta coincide parcialmente com a época do ano em que diversos interessados gozam férias coletivas, recessos e feriados prolongados.

Ademais, destaca-se a argumentação trazida no parecer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro de que, além de vício formal, a consulta padece de vício substancial, eis que a proposta da poligonal vai de encontro às disposições do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado, além de não observar o Plano de Desenvolvimento e

Zoneamento do Porto Organizado e o Plano Master (quando ambos instrumentos de planejamento formulados com efetiva participação da comunidade portuária).

Para além da não veiculação oficial e publicização adequada da consulta pública promovida, o que viola de forma direta os artigos 5º, XXXV e 37, caput, ambos da Constituição Federal, narrou o autor inicialmente não terem sido atendidos pedidos formulados pelos interessados pela disponibilização dos estudos e documentos que embasaram a proposta sob análise. A disponibilização das informações requeridas, por sua vez, é respaldada tanto pela Lei 9.784/99 (notadamente artigos 3º, II e 46) quanto pela Lei 12.527/11.

Tanto quanto em ações análogas manejadas perante este Juízo (mencionam-se as ações 5000220-61.2015.404.7008, 5000191-11.2015.404.7008, 5000197-11.2015.404.7008), interessados na demarcação da poligonal teriam solicitado à Secretaria Especial de Portos, sem resposta, acesso a documentos e estudos técnicos que teriam embasado a proposta apresentada.

Consoante informação superveniente trazida aos autos, a Secretaria teria disponibilizado em seu endereço eletrônico documentos digitalizados que compõem o processo de nº 00045.000249/2015-93 que trata da revisão das poligonais de ambos os portos, além de ter prorrogado até 06 de abril de 2015 o prazo de consulta e designado, para 25 de março de 2015 audiência pública.

Em que pese o suposto atendimento ao quanto buscado na presente demanda, a prorrogação do prazo não é apta a sanar a nulidade de que se reveste o procedimento de consulta.

Registra-se, em particular, que o processo administrativo que supostamente embasou os estudos para conformação da poligonal é datado de 22/01/2015. Trata-se de processo instaurado posteriormente à abertura do procedimento de consulta, e que apenas foi disponibilizado junto ao endereço eletrônico da Secretaria no dia 03/02/2014, o que denota claro intuito de se conferir aparente regularidade e legitimidade à decisão política já tomada pela Administração quanto aos limites da poligonal, situação incompatível com o Estado Democrático de Direito e, em especial, com a postura esperada do próprio Estado, na linha de Mouffe acima mencionada.

Anota-se, nesse sentido, já haver informação da APPA sobre eventuais investidores privados interessados (eventualmente beneficiários sem certame, ao que parece), bem como, anotação de que a atualização das poligonais dos portos possibilitariam o aperfeiçoamento do regime de investimentos públicos e privados (conforme fls. 11 e 12 do Procedimento Administrativo).



Assim, não se vislumbrando qualquer razão de ordem pública que justificasse sigilo quanto a estudos e documentos informadores, verifica-se que os documentos não haviam sido disponibilizados porque sequer havia, junto à SEP, processo administrativo formalizado apto justificar os limites da poligonal. Trata-se, outrossim, e sem adentrar o mérito da conformação da proposta do polígono do porto organizado, de processo embasado em pareceres e procedimento levado a efeito junto a APPA desacompanhado de estudos técnicos pormenorizados.

De qualquer sorte, é certo que a juntada superveniente do processo administrativo, assim como a prorrogação do prazo aberto para consulta, não descaracterizam a nulidade do procedimento de consulta que não foi devidamente formalizado e publicizado em seu início impossibilitando a efetiva e consistente participação dos potencialmente afetados.

## **DISPOSITIVO**

Diante de todo o exposto, **defiro a antecipação de tutela pretendida para determinar à ré que suspenda, em todos os seus efeitos, a consulta pública iniciada pela Secretaria de Portos da Presidência da República que tem por objeto a revisão das poligonais dos Portos Organizados de Paranaguá e Antonina, até o julgamento final da ação.**

Intime-se a ré com urgência pelo meio mais expedito do teor dessa decisão. Intime-se a parte autora.

Intime-se o Ministério Público Federal.

Decorrido o prazo recursal, cite-se a União para apresentar contestação no prazo legal.

Suscitadas preliminares, intime-se a parte autora para réplica.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): GUILHERME ROMAN BORGES  
Data e Hora: 04/02/2015 11:44:40

---

**5000188-56.2015.404.7008**

**700000314479 .V63 SLE© GBR**