

INFORMAÇÕES PARA ESTUDO DA QUESTÃO DA CONSTRUÇÃO DO NOVO CAES DE
SANTOS

-
- 1º) - Estudo para auxiliar o Governo do Estado de São Paulo, feito pelo Dr. Cincinato Braga
 - 2º) - Algumas notas
 - 3º) - Petição de 3 de Agosto do corrente anno dirigida pela Secretaria da Agricultura deste Estado ao Ministerio da Viação, requerendo, para o Estado, concessão dos melhoramentos do porto de Santos, de Outeirinhos até a Barra.
-

1912

PORTO DE SANTOS

(Estudo para auxiliar o Governo do Estado de São Paulo, feito por ordem do Exmo. Sr. Dr. Antonio Candido Rodrigues)

Privilegio

A Companhia Docas de Santos não tem privilegio sobre o porto todo de Santos.

A concessão que ella desfructa obedece ao regimen da lei nº 1.746, de 13 de Outubro de 1869.

Esta lei, em seu contexto, nenhuma referencia faz a privilegio ou monopolio de portos. E em seu elemento historico exclue de modo inequivoco o regimen do privilegio exclusivo.

Basta attender á sua elaboração no parlamento.

O projecto, depois convertido nessa lei, foi inspirado ao Ministro da Agricultura Dr. Joaquim João Fernandes Leão, pelo Acto do Parlamento Inglez que creou as docas de Londres. Neste porto, como se sabe, muitas companhias, em reciproca concurrencia, exploram por trechos os caes da grande capital.

Na discussão parlamentar, no Senado Brasileiro, Silveira da Motta perguntou - quaes as taxas de entrada nas docas, materia não expressa no projecto.

O Presidente do Conselho do ministerio autor do projecto, Visconde de Itaborahy, respondeu que "isso o Governo ^{podria} até deixar ás Companhias: A CONCURRENCIA ESTABELECERIA TAXAS RAZOAVEIS". E á um aparte do Senador Saraiva que pensava vir em seu auxilio - que o projecto dava ao Governo a faculdade de revêr as taxas - Itaborahy acrescentou: "Isto mesmo creio que não seria preciso, uma vez que não houvesse privilegio exclusivo. Desde que uma doca exigir mais do que valer o serviço, os navios não entrarão nella.....ou construir-se-ão docas que ESTABELEÇAM CONCURRENCIA COM A PRIMEIRA". Annaes do Senado, 1869. pag.147.

É, pois, evidentíssimo que a Companhia Docas não tem privilegio algum, em face do Dec. de sua concessão, nº 9.979, de 1888, calçado sobre essa lei de 1869.

Entretanto, o Dec. nº 966, de 7 de Novembro de 1890 que "autoriza a Empresa a prolongar o caes em construcção, e proroga o prazo da concessão de 1888", fez baixarem as clausulas que o acompanhar em duas das quaes, sexta e oitava, se emprega incidentalmente a expressão privilegio, como referente á concessão.

Essa expressão revela apenas uma impropriedade de redacção: pois, é bem claro que ella não póde significar a negação dos decretos, em que não podia deixar de sêr baseada, decretos que excluem o privilegio sobre o porto de Santos. Deve sêr ella entendida como restrictiva do uso e gozo do caes construido pela empresa, no sentido de que ~~nesses~~ ^{nem o} Governo, nem particulares, possam se utilizar do seu caes, de suas construcções, durante o prazo da concessão: Sobre suas docas, suas construcções, tem a empresa privilegio pelo prazo concedido.

Preferencia

O edital de concorrência para as obras do porto de Santos (DIARIO OFFICIAL de 19 de Outubro de 1886) e o contracto da Companhia Docas com o Governo contém esta clausula:

"Os concessionarios terão preferencia, em igualdade de condições, para a execução de obras semelhantes que, durante o prazo desta concessão, se tornem necessarias no porto de Santos".

É bem de vêr que esta clausula, incluída no contracto lavrado ex-vi da Lei nº 1.746, de 1869, não póde trazer em seu ventre medida ou principio tão amplo, que viesse a burlar o regimen da livre concorrência, instituído substancial e inequivocamente pela lei que deu causa ao contracto.

Deve, portanto, ser entendida de tal modo, que jamais possa ella constituir porta aberta á penetração do regimen de monopolio

Si ~~essa~~ clausula fosse comprehensiva do direito de explorar as obras construidas, a garantia dessa preferencia burlaria o principio vital da livre concorrência na cobrança das taxas: -por- que, á força de preferencias assim lentamente entendidas e obtidas, a Companhia Docas chegaria afinal, ou poderia chegar (o que é o mesmo para a hypothese) a tornar-se só ella, sem concorrência possível, se- nhora da exploração do porto inteiro da ilha de Santos, contra os cla- rissimos intuitos da lei de 1869.

Isto seria absurdo, a que o texto do contracto não poderia logicamente levar.

A clausula setima citada deve ser entendida em seu sentido logico e grammatical:

"Os concessionarios terão preferencia, em igualdade de con- dições, para a execução de obras semelhantes que, durante o prazo des- ta concessão, se tornem necessarias no porto de Santos".

Executar obras é função distincta de explorar poste- riormente as obras executadas. Na vida diaria, o caso commum é o de uma entidade executar, obras, cujo uso e gozo passa a outra entidade, depois de levadas as obras a effeito.

Vê-se, bem que, por aquella transcripta clausula, fi- cou garantida a preferencia, em igualdade de condições, só para a cons- trução ou execução de outras obras. A organização das clausulas do contracto mostra bem isso: na clausula primeira, referencia á execução das obras, ao passo que só vem na clausula segunda, referencia ao di- reito de uso e gozo daquellas obras. Assim, assumptos distinctos regi- dos por clausulas tambem entre si distinctas.

Tão verdadeira é essa distincção que, findo o prazo do contracto com a Companhia Docas, o Governo poderá perfeitamente con- tractar com outrem sobre o direito de uso e gozo do porto construido por ella.

O Estado de São Paulo, entretanto, não tem obrigação alguma de attender a essa clausula, mesmo entendida em seus termos

habeis.

É o que passamos a examinar.

O Direito de executar obras de melhoramentos de seus portos é immanente e soberano, tanto para a Administração da União como para os Estados.

A regra da Constituição da Republica, sobre esse ponto, é a do art. 65 § 2º: - "é facultado aos Estados em geral todo e qualquer poder ou direito, que lhes não fôr negado por clausula expressa da Constituição".

Não ha nenhuma clausula ou artigo constitucional prohibindo aos Estados obras de melhoramentos ou de construcção de seus portos.

Antes da independencia, a colonia construiu seus portos, embora rudimentarmente, sem que a Metrópole lh'os vedasse. Depois da independencia, a Constituição do Imperio não vedava esse direito ás Provincias.

Sob a Republica, o Projecto de Constituição, organizado pelo Governo Provisorio, nenhum texto prohibitivo desse direito continha em seus artigos. A Constituição votada apenas dispõe, no que se relaciona com a materia, que é da competencia privativa da União decretar direitos de entrada, sahida e estada de navios nos portos nacionaes art. 7º, § 2º: -; e que é da competencia privativa do Congresso Nacional alfandegar portos e crear e supprimitr entrepostos, art. 34º, § 5º.

Nenhuma destas disposições implica prohibição aos Estados de realizarem obras de melhoramentos dos seus portos, uma vez que nelles não sejam creadas alfandegas e entrepostos, nem cobrados direitos de entrada, sahida e estada de navios, isto é, desde que sejam respeitadas os direitos da União á arrecadação dos sobreditos impostos.

(Caso semelhante é o do imposto de tranzito nas estradas de ferro estadoaes).

A União já reconheceu o direito dos Estados a executar

obras de melhoramentos de seus portos, offerecendo aos Estados, que as emprenderem de accôrdo com os planos approvados pelo Governo Federal, os favores de alfandegamento e criação de entrepostos e outros. Esse dispositivo se encontra no n° XII, do art. 22, da lei n° 652, de 23 de Novembro de 1899, mantido pela lei n° 746, de 29 de Dezembro de 1900, art. 20, revigorado pela ~~lei~~ do orçamento actual para 1909, (que manteve as autorizações das leis orçamentarias anteriores em tudo o que não entende intimamente com a receita e despesa annuaes).

O Estado de São Paulo, portanto, pôde e deve emprender por sua conta propria, e em virtude de seu direito como Estado da Federação, a execução dos melhoramentos de que precisa o porto de Santos. Nessas condições, não terá de attender á preferencia, mesmo limitada, garantida á Companhia Docas de Santos, por acto do Governo Federal, que não obriga ao Estado de São Paulo.

Recursos

A lei n° 3.314, de 16 de Outubro de 1886 creou um imposto de 2% em referencia ao valor da importação e de 1% em referencia ao da ²expotação, em favor das empresas que se organizarem para melhoramentos dos portos. E a lei n° 652, de 23 de Novembro de 1899 estendeu esse favôr aos Estados que emprenderem taes obras.

Hoje a taxa sobre a exportação só cabe aos Estados crearem. Facil é ao Governo do Estado obter do Congresso Estadual a criação de uma taxa, até, por exemplo, 3% sobre o producto da exportação do Estado ainda não taxada de imposto algum.

A taxa de importação creada pelo lei citada está mantida; é cohrada em ouro em outros portos da Republica, em via de melhoramentos.

Não é cohrada em Santos, porque está cidadê tem seu porto fabricado. Mas, pôde essa taxa ser extendida a Santos, por mero acto do Poder Executivo, e já no exercicio corrente, com applicação directa especial ás obras de melhoramentos do porto de Santos.

O producto das duas ditas taxas de importação e expor-

tação fornecerá recursos suficientes para custeio moderado das obras,
sem necessidade de recurso ~~ao~~ capitalismo privado.

São Paulo, 16 de Março de 1909

(Assignado) Cincinato Braga

Algumas notas para auxiliar o estudo da questão do porto de Santos

A lei n° 1746, de 13 de Outubro de 1869 autorizou o Governo a contractar a construção nos differentes portos do Imperio, de docas e armazens para carga, descarga, guarda e conservação das mercadorias de importação e exportação.

De entre as condições estabelecidas convem mencionar as seguintes:

- a)- maximo praso da concessão 90 annos;
- b)- reversão das obras, material fixo e rodante no fim do praso da concessão;
- c)- obrigação para a empresa de formar um fundo de amortisação por meio de quotas deduzidas de seus lucros liquidos, principiando essa deducção o mais tardar 10 annos depois de concluidas as obras.
- d)- a tarifa das taxas será revista de cinco em cinco annos; mas a reducção geral das taxas só póde ter lugar quando os lucros liquidos da empresa excederem de 12%.
- e)- ao Governo fica facultado o resgate em qualquer tempo depois dos 10 primeiros annos da conclusão das obras.

O Decreto n° 9979, de 12 de Julho de 1888, autorizou o contracto com José Pinto de Oliveira e outros, tendo em vista a prôposta apresentada em concorrencia publica, para as obras de melhoramentos do porto de Santos a que se referiu o respectivo edital de concorrencia, comprehendendo um caes e aterro entre o extremo da ponte velha da estrada de ferro e a rua Braz Cubas, convindo notar as seguintes condições:

- a)- praso 39 annos com os onus e vantagens da Lei n° 1746. de 13 de Outubro de 1869;
- b)- para o resgate previsto na mesma Lei, bem como para a reducção das taxas será deduzido do custo das obras a importancia que já houver sido amortizada;

c)- gratuidade dos serviços aos imigrantes e suas bagagens e às malas do correio;

d)- os concessionarios terão preferência em egualdade de condições para execução de obras semelhantes que durante o prazo desta concessão se tornem necessárias no porto de Santos.

O Decreto n° 10277, de 30 de Julho de 1889, autorizou os concessionarios das obras de melhoramentos do porto de Santos a prolongar até ao enrocamento que precede a ponte nova da estrada de ferro as obras do Decreto n° 9979, de 12 de Julho de 1888, e bem assim a construir na enseada do Vallongo um dique destinado a reparação de navios e outras embarcações.

Esta concessão foi dada sem concorrência publica.

O Decreto n° 966, de 7 de Novembro de 1890, autorizou, sem concorrência publica, o prolongamento do caes desde a Alfandega até Paquetá, prorogando os prazos das concessões anteriores até 90 annos, contados da data do mesmo Decreto.

Convem notar as seguintes condições:

a)- obrigação de construir uma doca destinada ao mercado de peixe;

b)- fazer o saneamento provisório da parte do littoral compreendida no prolongamento autorizado até a conclusão de todas as obras;

c)- concessão de isenção de direitos para todos os materiaes para as obras, sua conservação, inclusive combustivel.

O Decreto n° 942, de 15 de Julho de 1892 autorizou o prolongamento do caes do Paquetá a Outeirinhos, sem concorrência publica.

O Decreto n° 4.056, de 24 de Junho de 1901, approvou a planta para a construcção das obras do prolongamento da linha ferrea de serviço do caes de Santos, de Outeirinhos ao Forte Augusto.

Do exposto se verifica:

a)- a Companhia Docas de Santos não tem privilegio sobre o porto de Santos, tanto que para prolongar o seu caes do ponto terminal da concessão feita pelo Decreto n° 9979, de 12 de Julho de 1888, teve de obter as successivas concessões mencionadas;

b)- tendo a concessão sido dada mediante concorrência publica, e as autorizações para os prolongamentos sem essa formalidade, ficou tacitamente revogada a clausula daquelle Decreto que dava á Companhia preferencia em egualdade de condições;

c)- ha toda a conveniencia em dar a outro a concessão de Outeirinhos a Ponta da Praia, além dos outros motivos que são evidentes, porque quanto mais forem prorogadas as concessões a Docas tanto mais afastado se tornará o vencimento do praso para a redução geral das taxas e para o resgate, visto que tanto uma como outra só podem ter lugar dez annos depois de concluidas todas as obras;

d)- a Docas tem obtido successivos prolongamentos do caes com pesados onus para o contribuinte, elevando-se o praso da sua concessão de 39 para 90 annos, permittindo-se-lhe a arrecadação de taxas illegaes e exorbitantes, attendendo especialmente ao extraordinario desenvolvimento do trafego do porto, e não tem cumprido encargos assumidos em troca das novas concessões, taes como a construcção dos diques a que se obrigou em virtude dos Decretos citados n° 10.277, de 30 de Julho de 1889 e n° 966, de 7 de Novembro de 1890.

e)- O Estado de São Paulo, para concessão do caes de Outeirinhos á Ponta da Praia offerece assumir todos os onus que cabem á Docas na parte de que é concessionaria e submeterese á condições muito mais vantajosas para o interesse publico conforme se vê da sua petição.

Encarada a questão por outro lado:

A Constituição Federal não dá á União, privativamente, o direito de dispôr sobre as obras de melhoramentos dos portos. Não se encontra nenhum dispositivo da Constituição que vede aos Estados fazerem as obras necessarias para o melhoramento dos seus portos.

O Decreto n° 2.917, de 21 de Junho de 1898, que approva o regulamento para os serviços de construcção e melhoramentos de portos, rios e canaes, estabelece no art. 1°:

"Os diversos serviços hydraulicos para melhoramentos de portos, rios canaes ou abertura destes pelo Governo Federal, emprehendidos directamente ou contractados, serão executados ou fiscalizados pelo Ministerio de Industria, Viação e Obras Publicas"

Vê-se dos termos deste artigo que podem existir melhoramentos de portos feitos pelos Governos dos Estados, pois, si assim não fosse outra deveria sêr a redacção do artigo transcripto. Isto é, não se ria preciso dizer: - melhoramentos de portos, rios, canaes ou abertura destes pelo Governo Federal.

Ha exemplos de portos melhorados pelos Governos estaduais, independente de concessão federal. Agora mesmo o Governo de São Paulo tem em execução projecto seu para melhorar o porto de Iguape.

A União deve intervir no assumpto, naturalmente quando os Estados, para executarem os melhoramentos de portos, careçam de auxilios ou favores da União.

Assim é que a Lei n° 652, de 23 de Novembro de 1899 estabeleceu em seu art. 22 n° XII:

"Fica o Poder Executivo autorizado

A conceder aos Governos Estaduaes que pretenderem executar as obras de melhoramentos de portos dos respectivos Estados, segundo os planos appovados ou que forem approvados pelo Governo Federal, os favores constantes das leis n° 1746, de 13 de Outubro de 1869, e n° 3314, de 16 de Outubro de 1886, independente de concorrência publica".

O Estado de São Paulo, pode, pois, mandar organizar planos para a construcção do porto de Santos de Outeirinhoas á Ponta da Praia e mandar executar os ditos planos independente de concessão federal.

Querendo, porém, gosar dos alludidos favores, submeterá os planos á aprovação do Governo Federal.

É o mesmo principio adoptado para o caso de Iguãpe. O Governo do Estado para obter da União um auxilio para execução das obras de melhoramentos de que tomou iniciativa independente de concessão federal submetteu o plano das obras ao Governo Federal, em obediencia a uma disposição da lei da União.

Não tendo a Docas privilegio sobre o porto de Santos, e estando apenas autorizada a fazer as obras até Outeirinhos, não póde haver violação de direitos adquiridos si o Estado resolver fazer por si as obras do caes de Outeirinhos á Ponta da Praia.

Sendo assim, poderia o Estado substituir o requerimento que apresentou em 1909 por outro no qual se limitaria a pedir os favores a que se refere a lei por ultimo citada, obrigando-se a submeter ao Governo Federal os planos das obras.

(Assignado) Eugenio Lefèvre

Director Geral

São Paulo, 3 de Agosto de 1912.

Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Publicas.

O Governo do Estado de S. Paulo, representado pelo Secretario da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, abaixo-assignado, em nome do Exmo. Sr. Presidente do Estado, vem requerer ao Poder Executivo da União concessão para melhoramento do porto de Santos, dos Outeirinhos até a Barra.

O Governo da União conhece bem os ingentes esforços que a administração deste Estado tem feito para sanear completamente a cidade de Santos, serviço do maximo interesse a um tempo local e nacional. As obras até aqui realizadas montam já a mais de 17.000:000\$000, achando-se em andamento serviços complementares que exigirão ainda durante alguns annos o dispendio de cerca de 2.000:000\$000 por anno.

Felizmente já pertencem ao dominio do passado os pavores com que as tripulações de além mar atracavam a esse porto brasileiro, quasi permanentemente epidemico.

E esses importantes trabalhos de saneamento local, levados a effeito pela administração deste Estado, teriam certamente sido insufficientes para o desideratum conquistado, si não tivesse ella sido, como foi, tão proficuamente secundada pela Administração Federal que, tudo facilitando á empresa concessionaria do cães de Santos, expurgou desde logo, com essa construcção, toda a parte do canal maritimo, contiguo ao trecho de mais densa população da cidade.

Com reaes proveitos para o Brasil inteiro, o porto de Santos cresce dia a dia, e prodigiosamente, de importancia, ao serviço de um movimento commercial que tem ultrapassado todas as expectativas, mesmo as mais optimistas.

De par com esse movimento sempre crescente, augmenta-se correlativamente a cidade, que se vae já desdobrando em longas e espaçosas avenidas, até a praia do mar largo. É visivel que as construcções

urbanas vão se estendendo pela bella planície ribeirinha da praia da Barra por um lado, e da parte do canal marítimo ainda não saneada, por outro lado.

O Governo do Estado executou serviços dispendiosísimos de saneamento dessa área; mas ficariam elles incompletos, si não fossem simultaneamente acompanhados da construcção de um cães e da dragagem da vasa putrida, em toda a extensão do canal, ainda não beneficiada desses melhoramentos.

É excusado enaltecer a necessidade de taes obras como complementares do plano geral de saneamento. Os resultados já obtidos com a execução de serviços congeneres, na parte occupada pela Companhia Docas de Santos, dispensa demonstração do asserto anunciado.

Nem é exclusivamente por motivos de ordem sanitaria, aliás bem sufficientes, que o Governo deste Estado toma a iniciativa destes melhoramentos.

Para emprehendel-os, concorrem tambem intuitivas razões de ordem commercial e economica, que entendem vitalmente com os interesses geraes da Nação.

O Porto de Santos ja serve aos Estados de São Paulo, Minas, Matto Grosso e Goyaz. Tem ligação ferroviaria com os Estados de Paraná, Santa Catharina e Rio Grande do Sul. A sua ligação com o Estado de Matto Grosso, torna-o escoadouro do Paraguay e da Bolivia. Dentro em pouco, a muitissimo maior numero de necessidades terão a cidade e o porto de Santos de attender.

E esta administração, no intuito de ser util não só a este Estado, mas tambem a todo o Sul do Brasil, precisa apparelhar-se desde já dos órgãos de progresso mais aperfeiçoados e mais indispensaveis ao commercio da vasta região, a que o porto de Santos ~~nae~~ em breve servir.

É de hontem a dura lição da crise que, affectando o serviço de embarque e desembarque de mercadorias nesse porto, coagiu o Governo Federal a baixar o decreto nº 942, de 15 de Julho de 1892. Ja se começam a sentir os prenuncios da insufficiencia do cães concedido á Companhia de Docas Santos, não só em relação a sua extensão linear, como tambem em relação ao seu apparelhamento para atracação de vapores de calado superior a 8 metros. As obras, que o Estado de São Paulo ora quer

precavidamente emprehender, visam prevenir reprodução da nociva crise que já soffremos.

Além de todas estas razões, são notorias as reclamações contra a empresa que actualmente explora o porto de Santos, sob o regimen do monopolio de facto. O Governo deste Estado está convencido das seguras vantagens que do regimen da concorrência advirão para o publico em geral. Por isso, ao envez de alargarem-se os dominios dessa já solida empresa, por meio de novas concessões de exploração de prolongamentos de seu cães, julga mais acertado, mais de accordo com o interesse nacional, que a mãos differentes vão ter os direitos de uso e gozo das obras a executar de Outeirinhos á Barra.

Com esses fundamentos de interesse geral, que o Governo da União melhor sabe aquilatar, o Governo deste Estado, tendo emprehendido levar a effeito os melhoramentos do porto desde Outeirinhos até a Barra na ilha de Santos, vem requerer a V. Excia. a respectiva concessão nos termos das leis n.º 1746, de 13 de Outubro de 1869 e n.º 3314, de 16 de Outubro de 1886 e mais disposições correlativas, nas seguintes expressas condições:

- 1.ª -

Caberão ao Estado de São Paulo todos os direitos, favores e onus, que cabem á Companhia Docas de Santos, em virtude das leis, decretos, avisos e contractos que regulam suas relações com o Governo da União;

- 2.ª -

O Estado de São Paulo reconhece expressamente que é do espirito e da letra da lei n.º 1746, de 13 de Outubro de 1869 que:

a) - o capital, para os effeitos do contracto, que fôr lavrado com o Governo da União, não é o que constar de orçamentos embora approvados pelo mesmo Governo; mas sim, o que se verificar ter sido effectivamente gasto nas obras;

b) - a revisão da tarifa e a redução geral das taxas, não dependem da conclusão final de todas as obras mas sim da acceitação definitiva dellas pelo Governo da União, sendo a primeira de cinco em cinco annos, contados da approvação ou da ultima revisão; e a segunda, quando sem attenção a qualquer prazo se verificar que os lucros liquidos tenham

excedido de 12 % ao anno;

c) -a taxa de armazenagem só é devida sobre mercadorias que forem effectivamente armazenadas nos armazens;

d) - a taxa de capatazias não é devida sobre a exportação do Estado.

- 3ª -

As obras a executar constarão de caes, docas de importação e exportação, para navios de 8 até 11 metros de calado, molhes de atracação, guindastes ou outros aparelhos de typo mais moderno e mais pratico, telheiros, casas de machinas, armazens a prova de fogo, aterros, depositos, de carvão, dique, dragagem e desobstrucção de porto, edificios com todas as commodidades para recebedoria de rendas do Estado, alfandega federal, serviços federaes de desinfecção e observação sanitaria, posto de socorros maritimos, estações ou abrigos para conforto dos passageiros, linhas duplas de railways e desvios das bitolas das estradas de ferro que sirvam a Santos, armazens geraes para warrantagem de mercadorias com dependencias adequadas ás vendas publicas voluntarias, e quaesquer outros melhoramentos de necessidade publica em serviço desta natureza;

- 4ª -

O Governo do Estado submeterá á approvação do Governo Federal, dentro de 18 mezes, a contar da data da assignatura do contracto, os estudos das obras a executar, constando de plantas e orçamentos; iniciará as mesmas obras dentro do prazo de seis mezes contados da data da approvação das plantas e do orçamento e as concluirá dentro do periodo de vinte annos, devendo ser feita a respectiva entrega ao trafego por secções, das quaes a primeira corresponderá no minimo a 300 metros de caes e ficará prompta dentro de tres annos, contados tambem este prazo e o precedente da data de approvação dos estudos.