

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO PORTUÁRIO: UM ESTUDO COM
FOCO NA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

VITOR CHAVANTES GODOY DA COSTA

**Rio de Janeiro
2020**

VITOR CHAVANTES GODOY DA COSTA

**A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO PORTUÁRIO: UM ESTUDO COM
FOCO NA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Daniel Braga Lourenço**.

Rio de Janeiro

2020

CIP - Catalogação na Publicação

CC837p Costa, Vitor Chavantes Godoy da
A proteção do meio ambiente no direito portuário:
um estudo com foco na atuação dos órgãos e entidades
da administração pública / Vitor Chavantes Godoy da
Costa. -- Rio de Janeiro, 2020.
79 f.

Orientador: Daniel Braga Lourenço.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

1. Direito Portuário. 2. Direito Ambiental. 3.
Administração Pública . 4. Proteção Ambiental. 5.
Atividade Portuária . I. Lourenço, Daniel Braga,
orient. II. Título.

VITOR CHAVANTES GODOY DA COSTA

**A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO PORTUÁRIO: UM ESTUDO COM
FOCO NA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Daniel Braga Lourenço**.

Data da Aprovação __/__/__.

Banca Examinadora:

Professor Daniel Braga Lourenço
Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio De Janeiro

2020

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, à minha família, cujo apoio eu nunca seria capaz de duvidar. À Amanda Soares, minha companheira e amiga, pelo carinho e compreensão. Aos Drs. Erick Faustino, Marina De'Prá, Luis Cláudio Furtado, Anna Carolina Guimarães, e aos demais integrantes do Pinheiro Neto Advogados, todos os quais contribuíram para minha formação. Ao meu orientador, Daniel Braga Lourenço, pela atenção e disponibilidade. Em especial, agradeço minha avó, Glória, pela demonstração de coragem e resiliência nessa época de isolamento e solidão. Ainda voltaremos aos nossos almoços de domingo presenciais.

“Mas o historiador nada tem de um homem livre. Do passado, sabe apenas o que o próprio passado deseja lhe confiar.”

Marc Bloch

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo investigar e examinar como se dá a proteção do Meio Ambiente no âmbito do Direito Portuário, com foco na atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública. Para tanto, primeiramente é definido, de forma teórica, o que será entendido por Direito Portuário, como ramo autônomo do Direito, e Meio Ambiente, como conceito e bem jurídico. A partir dessas bases teóricas, serão identificados os principais impactos ambientais causados pelas atividades portuárias, bem como as mais relevantes legislações incumbidas de mitigar ou prevenir tais perturbações. Em seguida, será analisado individualmente o papel exercido pelos principais órgãos e entidades da Administração Pública responsáveis por ditar e efetivar a proteção ambiental no âmbito das atividades portuárias. Tais órgãos e entidades, no presente trabalho, foram tomados como a ANTAQ, o Minfra, o IBAMA e órgãos seccionais e locais do SISNAMA e a Autoridade Marítima Brasileira.

Palavras chave: Direito Portuário; Meio Ambiente; Portos Organizados; Terminais de Uso Privado; Impactos Ambientais.

ABSTRACT

The present monograph paper aims to investigate and examine how the protection of the environment occurs within the scope of Port Law, focusing on the role assumed by entities of the Public Administration. To achieve this goal, it is first defined, theoretically, what will be understood by Port Law, as an autonomous branch of Law, and Environment, as a legal concept and legal good. From these theoretical bases, the main environmental impacts caused by port activities will be identified, as well as the most relevant legislation intended for mitigating or preventing such disturbances. Then, the role played by the main entities of the Public Administration responsible for dictating and carrying out environmental protection within the scope of port activities will be analyzed individually. Such bodies and entities, in the present work, were taken as ANTAQ, Minfra, IBAMA and SISNAMA sectional and local bodies and the Brazilian Maritime Authority.

Keywords: Port Law; Environment; Organized Ports; Private Use Terminals; Environmental impacts

LISTA DE ABREVIATURAS

ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviários
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DPC	Diretoria de Portos e Costas
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EVTEA	Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
IDA	Índice de Desempenho Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
LESTA	Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário
MINFRA	Ministério da Infraestrutura
NORMAM	Norma da Autoridade Marítima
PDZ	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento
PNGC	Política Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRH	Política Nacional dos Recursos Hídricos
PNRM	Política Nacional de Recursos do Mar
PNRS	Política Nacional dos Recursos Sólidos
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEP	Secretaria Especial de Portos
SEP-PR	Secretaria de Portos da Presidência da República
SGA	Setores de Gestão Ambiental e de Segurança e Saúde no Trabalho
SIGA	Sistema Integrado de Gestão Ambiental
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. DIREITO PORTUÁRIO – CONCEITO E MARCOS RELEVANTES	13
1.1 Requisitos de um ramo autônomo do direito	13
1.2 O cumprimento dos requisitos pelo direito portuário.....	15
1.2.1 Unidade epistemológica e o objeto do direito portuário	15
1.2.2 Legislação básica do direito portuário e suas principais características.....	16
1.2.3 Interdisciplinaridade do direito portuário e classificação da legislação examinada.....	20
1.2.4 Atualização do direito portuário e o papel de órgãos da administração pública	21
1.3 Conclusão	22
2. A DEFINIÇÃO JURÍDICA DE MEIO AMBIENTE E SEUS COMPONENTES.....	23
2.1 Meio ambiente e suas definições legislativas e doutrinárias	24
2.2 Conclusão	28
3. OS IMPACTOS AMBIENTAIS GERADOS PELAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS E A LEGISLAÇÃO CORRESPONDENTE	30
3.1 Principais impactos ambientais da atividade portuária.....	30
3.2 Legislação relacionada à proteção ambiental no direito portuário	33
3.3 Conclusão	38
4 A ATUAÇÃO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	39
4.1 MINFRA.....	40
4.2 ANTAQ	44
4.2.1 Medidas globais.....	47
4.2.2 Medidas aplicáveis a instalações e portos individuais.....	50
4.3 IBAMA e órgãos seccionais e locais do SISNAMA.....	54
4.3.1 Licenciamento ambiental.....	55

4.3.2 A lei do óleo	65
4.4 Autoridade marítima.....	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS	70

INTRODUÇÃO

Os portos são infraestruturas de grande relevância para qualquer nação costeira. Sob uma perspectiva econômica, são indispensáveis para inserção do país no comércio internacional¹, sendo um dos principais meios para importação e exportação de bens e produtos. Na esfera política, os portos ainda são de grande importância para questões relacionadas à segurança nacional², além de viabilizarem a dispersão de influência geopolítica por meio da navegação marítima.

Essa importância pode ainda ser traçada desde a antiguidade, como, por exemplo, no papel de destaque que cidades portuárias históricas como Cartago e Alexandria detinham, até os dias atuais, quando se considera, por exemplo, os investimentos realizados pela China em portos estrangeiros com a finalidade de expandir sua esfera de influência geopolítica, em uma empreitada que vêm sendo denominada como a construção de uma “nova rota da seda”³.

O Brasil, com sua vasta linha costeira, não é exceção a essa tendência, tendo os portos nacionais assumido um papel de destaque desde tempos coloniais até o período hodierno⁴. Essa influência, contudo, não foi homogênea e imutável durante todo esse espaço temporal, e sofreu grandes alterações conforme o país se desenvolveu. O Direito, em diversas ocasiões, foi causa e efeito dessas mudanças, não sendo poucos os marcos legislativos que alteraram o modo de funcionamento dos portos.

Nesse sentido, um dos aspectos que vem adquirindo um grande valor desde meados do século XX foi a preocupação e tentativa de mitigação dos impactos ambientais causados pelos portos, algo

¹ PASOLD, Cesar Luiz. A configuração do Direito Portuário brasileiro: exercício de percepção jurídica e institucional. In: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de; PASOLD, Cesar Luiz (Coord.). Direito Portuário, regulação e desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.38.

² Ibidem. p.38.

³ PUTTEN, Frans-Paul van der; MEIJNDERS, Minke. China, Europe and the Maritime Silk Road. Clingendael report, [s. l.], 2015. Disponível em: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/China_Maritime_Silk_Road.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

⁴ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Os portos brasileiros e seus gargalos frente às novas necessidades: especial referência à gestão ambiental. In: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de; PASOLD, Cesar Luiz (Coord.) Direito Portuário, regulação e desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 212.

que é observável em novas legislações e regulamentações relacionados aos portos. Essa preocupação, em realidade, não é exclusiva à esfera portuária, mas é notório que as atividades portuárias têm incontestável potencial poluidor, uma vez que, conforme observa Vianna (2009, p.67):

É tecnologicamente impossível construir e operar um porto sem interferir na dinâmica dos ecossistemas que integram e circundam o sítio ambiental no qual se inserem as instalações portuárias e se desenvolvem suas atividades (apud VASCONCELOS, 2014).

O presente trabalho irá se debruçar precisamente sob os aspectos jurídicos relacionados a esse tema, isto é, a proteção ambiental nas atividades portuárias, sob uma perspectiva do Direito Portuário, e com foco no papel exercido pela Administração Pública. A escolha desse objeto se deu por várias razões. Em primeiro lugar, há o já mencionado inerente impacto ambiental causado pelos portos. Não obstante, conforme será demonstrado adiante, a proteção ambiental nos portos possui aspectos singulares, que justificam seu estudo de forma apartada.

Por fim, o exame também foi escolhido em razão da dificuldade que alguns agentes privados vêm enfrentando em relação ao tema, principalmente no que diz respeito aos papéis e competências assumidos pelos diversos órgãos da administração pública que possuem alguma relação com a proteção ambiental portuária. Nesse sentido, Kitzmann e Asmus (2006), delineiam a questão de forma irretocável:

Há superposição de competências e predomínio de enfoques parciais (setoriais) em matéria ambiental, de gerenciamento costeiro e de desenvolvimento regional. Os diversos órgãos reguladores têm dificuldades para compatibilizar suas agendas de trabalho e integrar políticas e ações, devido a visões conflitantes do funcionamento do sistema portuário e das causas e soluções para os problemas ambientais ali gerados.

Para concretizar esse exame, a metodologia será baseada no exame da legislação portuária e ambiental, bem como na análise de artigos e doutrinas, os quais, em alguns casos, são multidisciplinares e transbordam a seara jurídica.

Em termos de estrutura, o presente trabalho irá, em primeiro lugar, expor o que será entendido como Direito Portuário, apresentando seu objeto e características, bem como detalhando o modelo operacional de portos no Brasil. Como já mencionado, o presente trabalho partirá majoritariamente de uma ótica do Direito Portuário. Essa escolha se deu porque muitos aspectos da proteção ambiental portuária são únicos aos portos, de modo que, didaticamente, é mais coerente que seu estudo esteja inserido no âmbito do estudo jurídico dos portos, ao invés de um tema específico do Direito Ambiental.

Em seguida, será apresentado o que a presente pesquisa considerará como Meio Ambiente, enquanto bem e conceito jurídico. Esse exame será feito em razão da constante mutação que o conceito de Meio Ambiente sofreu desde sua concepção e uso mais generalizado, de modo que é apropriado que seus elementos e componentes sejam expostos de forma mais clara. Com isso, espera-se delimitar de modo mais preciso os impactos ambientais causados pelos portos, evitando definições demasiadamente extensas ou insuficientes do conceito de Meio Ambiente.

Com base nesses dois aspectos mais teóricos, será dado seguimento à identificação dos principais impactos ambientais causados pelos portos e a legislação pertinente à sua prevenção ou mitigação. Essa legislação ainda será analisada no que diz respeito a sua relação ao Direito Portuário, utilizando os conceitos definidos por Pasold (2019).

Por fim, será analisada a atuação específica dos principais órgãos e entidades da Administração Pública relacionados com a proteção ambiental no âmbito portuário. O foco na atuação da Administração Pública se deu pelo papel central que essas instituições possuem na proteção ambiental de forma geral.

1. DIREITO PORTUÁRIO – CONCEITO E MARCOS RELEVANTES

Feita a introdução e apresentada a metodologia do projeto, será feita agora a definição teórica de direito portuário, como um ramo autônomo do direito. Como mencionado no curso da introdução, o tratamento dos temas do presente projeto como parte do ramo específico do direito portuário se justifica pela crescente importância dos portos como atividade econômica estratégica e pelos potenciais impactos de suas operações no meio ambiente, de modo que a matéria merece estudo jurídico específico, o qual poderá aprofundar o entendimento das relações sistêmicas e peculiaridades da proteção ambiental no âmbito dessas operações⁵. No caso do setor portuário, como se verá no curso da presente pesquisa, há instrumentos e mecanismos específicos para proteção ambiental que justificam o seu estudo como tópicos intrínsecos da regulação jurídica portuária.

Para se elaborar a definição de Direito Portuário, em primeiro lugar serão delineados, de forma teórica, os requisitos que compõem um ramo autônomo do direito, como campo de estudo e próprio, dotado de relevância e características singulares. Esse passo será feito, em grande parte, com base na obra de Pasold (2019). Após o detalhamento de tais pressupostos, será demonstrado como o direito portuário alcança tais características, também feita em grande parte com base no trabalho concluído por Pasold (2019), entre outros autores. Por meio dessa demonstração, também será delineado o objeto do direito portuário, bem como os principais temas e marcos teóricos e legais da disciplina que serão considerados para o presente projeto.

1.1 Requisitos de um ramo autônomo do direito

De acordo com Pasold (2019), existem quatro requisitos necessários para configuração de um ramo autônomo do direito. Segundo referido autor, é preciso que o ramo do direito possua **(i)** unidade epistemológica; **(ii)** uma legislação básica ou uma lei nuclear; **(iii)** relação e interseção com outras unidades epistemológicas; e **(iv)** contínua atualização e nutrição em fontes do direito.

⁵ Commetti, Vendramini, e Guerra (2008) fornecem uma justificativa similar para qualificação do Direito das Águas como um ramo autônomo do Direito.

O primeiro requisito se dá pela necessidade de o ramo do direito possuir um assunto específico próprio, que será o objeto de estudo e regulamentação jurídica. Julga-se que esse é um requisito primordial para existência de um ramo autônomo do direito, uma vez que para que haja uma divisão e categorização dentro do universo do estudo do direito, é necessário que tal segmentação seja justificada pelas características diferenciais do objeto de estudo, que terá de possuir peculiaridades e relevância próprias.

O segundo requisito, consistente na existência de legislação básica ou lei nuclear relacionada à unidade epistemológica mencionada acima, é importante para que haja a identificação do ramo de estudo no âmbito do direito positivo. Entende-se que esse requisito também é indispensável, já que o estudo de um ramo autônomo do direito não pode se resumir a conjuntura teórica de determinado assunto, sendo necessário também que haja algum marco legal específico para seu objeto, que evidencie sua diferenciação concreta no universo jurídico.

Da mesma forma, a existência de uma legislação básica ou lei nuclear também é importante para o presente trabalho pois permitirá uma organização mais sistemática dos assuntos estudados. Assim, espera-se que a legislação básica do direito portuário também auxilie na identificação dos atores e marcos legais relevantes para da proteção ambiental no âmbito portuário.

O terceiro requisito, por sua vez, é a necessária relação e interdisciplinaridade do ramo do direito com outros ramos. Esse requisito é essencial para o presente trabalho, visto que se almeja delinear como se dá a proteção do meio ambiente no direito portuário, tema que inevitavelmente estará relacionado e buscará referências no direito ambiental.

Por fim, o quarto elemento consiste na necessidade do ramo autônomo se atualizar e nutrir em fontes do direito, como a jurisprudência e doutrina. Concorde-se também com essa exigência, já que um campo de estudo jurídico não pode ter como objeto um assunto imutável, sendo necessário que o mesmo seja constantemente influenciado e alterado pela atividade jurídica.

1.2 O cumprimento dos requisitos pelo direito portuário

Com base nos requisitos detalhados acima, será evidenciado agora como o Direito Portuário cumpre tais exigências e pode ser considerado um ramo autônomo do Direito, nos termos definidos por Pasold (2019). No curso dessa análise, conforme mencionado na introdução do presente capítulo, também serão apresentadas as características desse ramo mais importantes para o presente projeto, bem como os marcos teóricos de seu estudo que serão adotados para o restante do trabalho.

1.2.1 Unidade epistemológica e o objeto do direito portuário

O primeiro requisito, consistente na unidade epistemológica do ramo, é plenamente cumprido pelo Direito Portuário, já que, conforme reconhecido por Pasold (2019), essa disciplina possui como objeto o estudo do regime jurídico aplicável aos portos. Mais especificamente, segundo referido autor, o Direito Portuário possui ainda os seguintes temas nucleares: **(i)** Exploração dos Portos; **(ii)** Operações Portuárias; **(iii)** Operadores Portuários; **(iv)** Trabalho Portuário; **(v)** Gestão de Mão de Obra de Trabalho Portuário Avulso; **(vi)** Administração do Porto Organizado; **(vii)** Conselho de Autoridade Portuária; e **(viii)** Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

Essa definição do objeto e temas do Direito Portuário também é compartilhada por Rocha (2013, apud PASOLD, 2019), que define Direito Portuário como:

o ramo do Direito que tem por objeto o disciplinamento da exploração de Portos, das Operações Portuárias e dos Operadores Portuários, da Gestão da Mão de obra de Trabalho Avulso, do Trabalho Portuário e da Administração do Porto Organizado, do Conselho de Autoridade Portuária e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

Já Silva e Mazzei (2013), por outro lado entendem que o Direito Portuário deriva “*das relações havidas com as instalações portuárias e com a movimentação de carga em sua área portuária, seja na exportação, seja na importação ou até mesmo na movimentação interna [...]*”.

Como se vê, os autores acima caracterizam o Direito Portuário como estudo do regime jurídico das atividades, entidades e relações associadas com a atividade portuária, que possui como

principal característica a movimentação de cargas e pessoas provenientes ou destinadas ao transporte aquaviário⁶

Ao analisar o regime jurídico das instalações portuárias, Justen Filho (2015) também entende que as operações descritas acima podem ser consideradas como as atividades portuárias principais. Contudo, referido autor também entende que há outras atividades que devem ser consideradas no estudo dessas instalações, as quais são descritas como atividades portuárias acessórias e atividades portuárias anômalas⁷.

Nesse sentido, atividades portuárias acessórias seriam aquelas atividades desenvolvidas dentro da região portuária que, apesar de não serem diretamente relacionadas com a movimentação de cargas e pessoas, contribuem indiretamente ou são úteis para esse fim⁸. Como exemplo dessas atividades, é possível citar a dragagem de canais ou o aterro de áreas, isto é, operações que auxiliam o funcionamento das atividades principais das instalações portuárias de movimentação de cargas e pessoas⁹.

Por outro lado, as atividades portuárias anômalas podem ser descritas como as atividades realizadas dentro de instalações portuárias que não apresentam sequer vínculo indireto com a movimentação de cargas ou pessoas¹⁰. Podem ser citadas como exemplo dessas atividades o eventual comércio realizado para atender as necessidades pessoais de trabalhadores portuários e usuários do serviço¹¹.

1.2.2 Legislação básica do direito portuário e suas principais características

⁶ Cf. O artigo 2º, inciso XIV, da Resolução Normativa ANTAQ 7/2016: “Art. 2º Para efeitos desta Norma, consideram-se: [...] XIV – operação portuária: movimentação e armazenagem de mercadorias e/ou embarque e desembarque de passageiros, destinados ou provenientes de transporte aquaviário;”

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. O regime jurídico das atividades portuárias e seus reflexos sobre a delimitação do porto organizado. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). Direito Portuário Brasileiro. 1. ed. São Paulo (SP): Marcial Pons, 2015. p. 292-293.

⁸ Ibidem, p.292-293.

⁹ Ibidem, p. 292-293.

¹⁰ Ibidem, p.292-293.

¹¹ Ibidem, p.292-293.

O segundo requisito para configuração de um ramo autônomo do Direito, consistente na existência de legislação básica ou lei nuclear, também é cumprido pelo Direito Portuário, sendo esta lei, conforme reconhecido por Pasold (2019), a Lei 12.815/2013, muitas vezes denominada como Lei dos Portos.

Referida lei é de fato o marco legal essencial para atividade portuária, prevendo diversos conceitos elementares para o campo, como Porto Organizado, Autoridade Portuária e outros. Trata-se do marco regulatório mais relevante dessa atividade, que prevê em linhas gerais como se dá o funcionamento de terminais portuários no Brasil.

Considerando que a compreensão dos conceitos e regulamentações previstos na Lei 12.815/2013 serão necessários para o desenvolvimento dos exames posteriores do presente projeto, entende-se oportuno tecer alguns comentários sobre esse diploma legal e a regulamentação da atividade portuária no Brasil de forma geral.

Primeiramente, vale esclarecer que, conforme previsto no artigo 21, inciso XII, alínea c, da Constituição Federal, a exploração de portos marítimos, fluviais ou lacustres no Brasil é uma atividade de monopólio da União. Dessa forma, o objetivo principal da Lei 12.815/2013 é a regulamentação da exploração dessa atividade, que pode ocorrer de forma direta ou indireta.

Além disso, cabe preliminarmente apresentar os conceitos de Porto Organizado, área do Porto Organizado, e instalação portuária, os quais, segundo o artigo 2º, incisos I, II, III, da Lei 12.815/2013, são definidos da seguinte maneira:

I - porto organizado: 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;

II - área do porto organizado: área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado;

III - instalação portuária: instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário;

Esclarecendo de melhor maneira o conceito de Porto Organizado trazido pela legislação, este pode ser identificável como bem público contendo infraestrutura necessária para movimentação de carga e pessoas, contendo uma ou mais instalações portuárias¹² e com área determinada por ato do Poder Executivo e denominada poligonal. Esse conceito é importante para compreender o funcionamento da atividade portuária no Brasil, pois, em termos gerais, é possível classificar o regime jurídico aplicável às instalações portuárias, tais como definidas acima, em duas espécies: aquele aplicável às instalações portuárias localizadas fora da área do Porto Organizado, e aquele aplicável às instalações localizadas dentro de sua área¹³.

Em relação a esta última espécie, como previsto na própria definição de Porto Organizado trazida pela Lei 12.815/2013, as operações portuárias realizadas dentro da poligonal estão sujeitas à jurisdição da Autoridade Portuária, que é a entidade responsável pela administração e exploração da infraestrutura do Porto Organizado. Ainda de acordo com a Lei 12.815/2013, essa entidade possui diversas obrigações administrativas, como a fiscalização dos serviços portuários. Além disso, tal papel pode ser exercido diretamente pela União, ou indiretamente, por meio de contrato de concessão a terceiros ou delegação a Estados, Municípios ou consórcio público.

Atualmente, no entanto, não há nenhum Porto Organizado administrado por entidades privadas, sendo todos delegados a Estados, Municípios e consórcios públicos, ou administrados por pessoas jurídicas da administração indireta, denominadas Companhias Docas, as quais normalmente são instituídas sob regime de sociedade de economia mista e possuem o direito de exploração do Porto Organizado outorgado mediante lei própria¹⁴.

Também é comum, em termos práticos, que os serviços portuários principais (isto é, movimentação de cargas e pessoas) prestados dentro dos Portos Organizados sejam realizados por entidades privadas, sob o regime jurídico de arrendamento de áreas e instalações localizadas dentro

¹² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti; LIMA, Cristiana Maria Melhado Araujo. Diferenças entre terminais portuários de uso público e de uso privado. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). *Direito Portuário Brasileiro*. 1. ed. São Paulo (SP): Marcial Pons, 2015.. p. 154.

¹³ Esse entendimento é compartilhado por Grotti e Lima (2015) e Favacho (2015).

¹⁴ *Ibidem*, p. 154.

da poligonal, ou por operadores portuários livres pré-qualificados pela Autoridade Portuária¹⁵. Vale mencionar ainda a possibilidade da exploração de áreas e instalações do Porto Organizado mediante contrato de uso temporário, prevista na Resolução Normativa da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) nº 7/2016 e incluída recentemente na Lei 12.815/2013 pela Lei 14.047/2020.

Por outro lado, com exceção das instalações portuárias públicas de pequeno porte, as instalações localizadas fora do Porto Organizado são sempre exploradas indiretamente por conta e risco de terceiros, mediante a outorga de autorizações. Tais outorgas são sempre precedidas de anúncio público e, quando for o caso, chamamento público, sendo formalizadas mediante a celebração de contrato de adesão com o Poder Concedente. Assim como previsto no artigo 8º da Lei 12.815/2013, existem três espécies diferentes de instalações sujeitas a esse regime, sendo elas: **(i)** o Terminal de Uso Privado; **(ii)** a Estação de Transbordo de Carga; e **(iii)** a Instalação Portuária de Turismo.

Como se vê, há uma distinção entre o regime jurídico aplicável às instalações portuárias localizadas dentro da área dos Portos Organizados, as quais são bens públicos explorados mediante o regime de concessão ou arrendamento, e aquelas localizadas fora dessa área, as quais normalmente são exploradas por terceiros mediante a outorga de autorização. Como resultado, é comum que seja apontada assimetria regulatória entre cada espécie de instalação¹⁶.

Para o presente trabalho, essas distinções de regime jurídico não serão examinadas a fundo, mas características particulares de cada modelo poderão ser mencionadas quando importarem em diferenças na proteção ao meio ambiente nas atividades portuárias.

¹⁵ SOUSA, Maurício Araquam. Diferenças entre terminais portuários de uso público e de uso privado. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). *Direito Portuário Brasileiro*. 1. ed. São Paulo (SP): Marcial Pons, 2015. p. 198.

¹⁶ SILVA, Danilo Tavares da; RODRIGUES, Carolina Caiado Lima. Diferenças entre terminais portuários de uso público e de uso privado: licitação, chamamento público e processo seletivo. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). *Direito Portuário Brasileiro*. 1. ed. São Paulo (SP): Marcial Pons, 2015. p. 186-196.

1.2.3 Interdisciplinaridade do direito portuário e classificação da legislação examinada

Já o terceiro requisito previsto por Pasold (2019), qual seja, a interdisciplinaridade e influência de outros ramos do direito, também é integralmente cumprido pelo Direito Portuário. Como o próprio autor reconhece, o Direito Portuário é relacionado com diversos outros campos do Direito. Cita-se, como exemplo, a influência do Direito Administrativo, eis que a atividade portuária muitas vezes é exercida mediante concessão ou autorização administrativa, ou a influência do Direito do Trabalho na contratação avulsa de trabalhadores portuários.

Para o presente projeto, naturalmente, a relação interdisciplinar do Direito Portuário mais relevante é a aquela estabelecida com o Direito Ambiental. Tal relação é inclusive expressamente reconhecida por Pasold (2019), que indica a preocupação ambiental reproduzida nos artigos 14 e 17, §1º, inciso VI, da Lei 12.815/2013. Muito em razão da atenção que será dada a essa interdisciplinaridade, destaca-se desde já que serão examinadas diversas leis e normas infralegais que não tratam exclusivamente de matérias portuárias, ou que tratam somente de forma indireta de tal disciplina.

Inclusive, para melhor identificação e organização da legislação examinada no presente projeto, serão adotados os critérios de classificação de legislação do Direito Portuário delineados por Pasold (2019). Segundo referido autor, as normas da disciplina podem ser categorizadas como **(i)** Legislação básica do Direito Portuário, consistentes naquelas normas que possuem conexão absoluta e exclusiva com matérias portuárias; **(ii)** Legislação conexa do Direito Portuário, a qual se caracteriza pela conexão parcial com matérias portuárias e o tratamento de outras disciplinas; e **(iii)** Legislação correlata ao Direito Portuário, que pode ser definida como as normas que sequer tratam parcialmente de questões portuárias, mas atingem relações e matérias relacionadas à atividade portuária, afetando indiretamente essas operações.

Mais uma vez destaca-se o papel da organização desses temas sob o campo do Direito Portuário. A rigor, os elementos de interdisciplinaridade e categorias de legislação listados acima podem ser estudados no âmbito de outras disciplinas que não sejam o Direito Portuário. Contudo,

a opção por incluí-los e estudá-los sob este último campo se dá pela pertinência temática e finalidade específica do presente projeto, o qual se origina no âmbito das atividades portuárias.

Dessa forma, a divisão e estudo desses elementos de diferentes disciplinas sob o ramo autônomo do Direito Portuário permitirá um entendimento sistêmico e aprofundado da proteção ambiental nas atividades portuárias, bem como a eventual identificação de elementos singulares no seu tratamento jurídico. É essa integração de elementos interdisciplinares sob o prisma das atividades portuárias que se almeja com o estudo da proteção ambiental no âmbito do Direito Portuário.

1.2.4 Atualização do direito portuário e o papel de órgãos da administração pública

O quarto requisito também é preenchido pelo Direito Portuário. Conforme destacado por Pasold (2019), esse ramo do Direito recebe contínuas contribuições de fontes de direito, como jurisprudência, doutrina, costumes e novas legislações e regulamentações. Inclusive, vale destacar que as atividades portuárias desenvolvidas no Brasil foram alvo de tratamento jurídico específico diversas vezes durante os séculos XIX e XX, citando-se, a esse respeito, o Decreto 1.746/1869, o Decreto 24.447/1934, o Decreto 24.508/1934, o Decreto 24.541/1934, o Decreto 24.599/1934, o Decreto-Lei 6.460/1944, o Decreto-Lei 5/1966, e a Lei 8.630/1993¹⁷. Além disso, a própria Lei 12.815/2013, atual marco legislativo principal do ramo, e seu decreto regulamentador também foram alvos de recentes atualizações, por meio da Lei 14.047/2020 e Decreto 9.048/2017, respectivamente.

Em termos de novas influências e atualizações para o Direito Portuário, também vale citar a atuação de órgãos específicos da Administração Pública, que contribuem direta e especificamente para o aperfeiçoamento do ambiente regulatório portuário e para a edição de novas normas regulamentares do setor. Nesse sentido, pode-se citar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), o Ministério da Infraestrutura (Mínfra) e a Autoridade Marítima Brasileira.

¹⁷ FAVACHO, Frederico. A dicotomia terminal público e terminal privado na nova Lei dos Portos: uma revisão de como chegamos ao modelo atual e quais os seus desafios. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). Direito Portuário Brasileiro. 1. ed. São Paulo (SP): Marcial Pons, 2015. p. 172-185.

Dessa forma, verifica-se que o Direito Portuário é um ramo do direito dinâmico, estando sob contínua influência de órgãos especializados da Administração Pública e atualizações legislativas específicas.

1.3 Conclusão

Como visto acima, o Direito Portuário cumpre todos os requisitos elencados por Pasold (2019) para configuração de um ramo autônomo do Direito. Para fins do presente projeto, a disciplina será considerada o estudo do tratamento jurídico conferido às atividades portuárias, caracterizadas pela movimentação de cargas e passageiros advindos ou destinados ao transporte aquaviário, tal como adotado por Pasold (2019), Rocha (2013, apud PASOLD 2019), e Silva e Mazzei (2013). Além disso, as chamadas atividades portuárias acessórias, tais como definidas por Justen Filho (2015), também serão consideradas como objeto de estudo dessa disciplina e incluídas no termo “atividades portuárias”, dada a regularidade em que tais operações auxiliares são incorporadas às atividades usuais de instalações portuárias.

Além disso, o presente trabalho, a princípio, também não examinará especificamente cada tipo de instalação portuária e o regime jurídico aplicável à sua operação, de modo que o termo “instalações portuárias” englobará tanto instalações localizadas dentro da área do Porto Organizado quanto fora. Apesar disso, ocasionalmente características de instalações portuárias específicas poderão ser mencionadas, quando importarem em diferenças no tratamento de matérias ambientais no âmbito de suas atividades.

Por fim, considerando que, como visto, o Direito Portuário possui como principal marco legal a Lei 12.815/2013, essa legislação muitas vezes servirá como ponto inicial de exame para o presente projeto. Isso não significa, todavia, que outras legislações básicas, conexas ou correlatas ao Direito Portuário, tais como definidas por Pasold (2019), não serão examinadas. Pelo contrário, em razão da grande interdisciplinaridade e contínua atualização do Direito Portuário, elementos de diversas outras leis, como a Lei 10.233/2001, ou a Lei 9.966/2000, serão considerados durante o curso do presente projeto.

2. A DEFINIÇÃO JURÍDICA DE MEIO AMBIENTE E SEUS COMPONENTES

Estabelecida a definição de o que será considerado como direito portuário, é necessário também agora definir de forma teórica, como conceito e bem jurídico, o que será considerado como meio ambiente, para os fins do presente projeto.

Como mencionado anteriormente, para alcançar esse objetivo, será utilizado como fonte a legislação brasileira aplicável sobre a matéria, bem como as interpretações feitas pela literatura sobre tais bases legais, de modo a formar uma visão ampla do que é considerado, para o meio jurídico, meio ambiente.

É importante ressaltar, no entanto, que o que se propõe aqui não é uma definição geral da proteção ambiental, algo que se assemelha a uma teoria do direito ambiental. Não será, portanto, examinado exaustivamente todos os objetivos e instâncias da proteção jurídica ambiental no Brasil, campo esse que possui uma aplicabilidade muito maior do que a regulação das atividades portuárias.

Em realidade, o objetivo da definição do conceito de meio ambiente, para o presente projeto, é propiciar uma base teórica que irá permitir identificar, frente às atividades usualmente desenvolvidas por empreendimentos portuários, quais são os aspectos ambientais passíveis de impactos significativos por tais atividades, e que ensejam a proteção estatal.

Da mesma forma, a definição teórica de meio ambiente também irá permitir identificar quais órgãos da administração pública possuem, ou pelo menos deveriam possuir, um papel significativo na instrumentalização e concretização dessa proteção, quando consideradas as competências, deveres, e objetivos institucionais legais de tais órgãos.

Feitas essas considerações, reconhece-se que alguns objetivos e instrumentos gerais do direito ambiental serão examinados durante o presente capítulo. Novamente, isso ocorrerá quando se entender que tais objetivos e instrumentos, apesar de gerais, dialogam com o que é particular e singular das atividades portuárias, ou são imprescindíveis para uma definição mínima de meio

ambiente, sendo necessário tê-los em consideração para identificar os impactos causados pelas atividades portuárias e os atores responsáveis por sua mitigação.

A partir dessa identificação e conjuntura, pretende-se formar também uma imagem de como se dá a proteção dos impactos ambientais causados por atividades portuárias, permitindo a avaliação sobre a possibilidade desses mecanismos de proteção formarem um sistema, com interações orgânicas entre entidades da administração pública e expectativas racionais para a atuação dos agentes privados.

Passa-se, agora, a definir teoricamente o conceito jurídico de meio ambiente.

2.1 Meio ambiente e suas definições legislativas e doutrinárias

Conforme reconhecido por Maranhão (2018), a definição de meio ambiente para fins de sua preservação e proteção jurídica não é tarefa fácil. O conceito, para ser adequado frente às atividades e impactos causados pela ação humana atualmente, deve ser mais amplo que a proteção ecológica da fauna e flora, função que normalmente é atribuída ao direito ambiental pelo senso comum.

Em realidade, como afirmado por Mirra (1994), o meio ambiente é um conceito que evoluiu ao longo dos anos para abranger aspectos mais abstratos além de elementos físicos, tornando a matéria complexa. A proteção de tal bem jurídico, portanto, é matéria transversal, que influencia e é influenciada por diversos ramos do direito (MARANHÃO, 2018).

Por outro lado, como reconhecido por Antunes (2010), a definição de meio ambiente por vezes também é extremamente ampla, algo que pode dificultar a identificação dos objetos e prioridades quando se almeja a sua proteção. Antunes (2010), seguindo esse entendimento, também alerta para risco de concepções demasiadamente amplas de meio ambiente, de modo que seu estudo e proteção se tornariam um ‘pandireito’.

Tentará se evitar, dessa forma, definições demasiadamente restritas ou amplas de meio ambiente, que não seriam adequadas ao propósito do presente projeto. Com essas constatações e precauções em consideração, no Brasil, especificamente no âmbito da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), é possível encontrar a seguinte definição de meio ambiente:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

Tal definição também foi reproduzida e expandida por diplomas infralegais, como a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) 306/2002:

ANEXO I

DEFINIÇÕES

[...]

XII - Meio ambiente: conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apesar de não definir expressamente meio ambiente, elenca os elementos necessários para sua efetivação:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Como se vê, a definição legal de meio ambiente e dos elementos que ensejam sua proteção é indeterminada e ampla, incluindo elementos de diversas disciplinas e trazendo aspectos abstratos ao conceito. A partir dessas bases legais, a literatura brasileira atribui diversos elementos ao conceito jurídico de meio ambiente, os quais muitas vezes são categorizados e organizados sob diferentes formas e nomenclaturas.

Mirra (1994), por exemplo, afirma que o meio ambiente, como conceito e bem jurídico, não pode ser considerado como simples elementos corpóreos, como a fauna, flora, água, e solo, devendo ser abrangidos também elementos incorpóreos, como as relações entre os demais elementos corpóreos e suas interdependências. A partir dessa contestação, elementos como ecossistemas e biodiversidade, cuja proteção não pode ser resumida à simples preservação de elementos corpóreos, passam a ter relevância.

Além disso, o autor também ressalta a importância da proteção ao que é denominado de meio ambiente cultural ou artificial, composto pelos elementos corpóreos e incorpóreos do patrimônio humano do meio ambiente. Exemplos desses tipos de elementos poderiam ser monumentos de valor histórico ou artístico ou a memória social e antropológica do homem.

Já Maranhão (2018), prefere repartir os elementos abarcados pelo conceito de meio ambiente em biosfera e sociosfera, para fins didáticos e para sua proteção adequada. O primeiro conjunto de elementos estaria relacionado aos chamados elementos naturais, como fauna, flora e solo, e,

segundo o Autor, é considerada por parte da literatura como a principal dimensão do meio ambiente como bem jurídico.

A biosfera, por outro lado, incorpora elementos humanos, sociais e culturais, adicionando ao conceito de meio ambiente, também, “*o mundo artificial, ‘construído’ pelo homem*”. Assim, aqueles elementos humanos que possuem valor artístico, cultural, social ou histórico, também devem ser considerados abarcados pelo conceito de meio ambiente.

Antunes (2010) também reconhece a inclusão de elementos antrópicos dentro do conceito de meio ambiente. Segundo referido autor, essa inclusão é resultado da observação de que o homem não é alheio, mas sim faz parte do mundo natural, sendo inclusive uma força relevante nesse âmbito, dada a capacidade de suas atividades de modificar o meio físico.

É importante ressaltar também a grande relação entre o conceito de meio ambiente e a promoção e defesa da vida e suas condições de existência, já que tal relação é expressamente mencionada na definição meio ambiente contida na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Nesse sentido, José Afonso da Silva define meio ambiente como “*a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas*”¹⁸.

Outro aspecto relevante para o conceito de meio ambiente é também o conceito de desenvolvimento sustentável, que compatibiliza o crescimento econômico humano com a utilização racional de recursos ambientais. Inclusive, alguns autores, como Mirra (1994) e Antunes (2010), relacionam o crescimento exponencial dos impactos das atividades econômicas humanas com a expansão da preocupação ecológica e o surgimento da proteção jurídica ambiental com tal.

O conceito de desenvolvimento sustentável, por outro lado, também é necessário para permitir o desenvolvimento econômico não seja considerada uma força em oposição à proteção ambiental. Inclusive, como alerta Antunes (2010), muitas vezes há o risco de se proceder a uma interpretação “imperialista” da proteção ao meio ambiente, algo que poderia resultar na subjugação

¹⁸ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 20.

de demais direitos para promoção unilateral de objetivos absolutos relacionados ao direito ambiental. Logo, o meio ambiente, e a sua proteção, não deve ser uma barreira intransponível às atividades econômicas, mas sim elementos que devem ser integrados (Mirra, 1994) e sobrepesados a tais operações.

Por fim, cabe mencionar que a proteção ambiental jurídica é, como todos os campos do direito, norteadas por múltiplos princípios, previsto em diversos diplomas legais. Tais questões não serão tema de análise no presente trabalho, mas poderão ser mencionadas quando se relacionarem com aspectos determinantes da proteção ambiental no âmbito portuário, auxiliando a compreensão sobre seu propósito e contexto no âmbito da proteção jurídica ao meio ambiente.

2.2 Conclusão

Com base nos elementos e definições de meio ambiente relacionadas acima, entende-se, que meio ambiente, para fins da presente análise de sua proteção jurídica no âmbito das atividades portuárias, como os elementos corpóreos e incorpóreos da biosfera e biosfera que permitam a vida em todos seus meios.

Dessa forma, serão incorporados conceitos de Mirra (1994) de elementos corpóreos e incorpóreos, que são considerados relevantes para identificação de temas de proteção menos palpáveis, que possuem valor além de seus meros elementos físicos, como biodiversidade e ecossistemas.

Da mesma maneira, os conceitos de biosfera e biosfera de Maranhão (2018) também serão utilizados no presente projeto, já que se entende que tanto elementos naturais quanto antrópicos são abarcados pela proteção ambiental no Brasil. Por esses últimos elementos, se entende as formas de expressão material e imaterial antrópicas que possuam valor artístico, cultural, histórico e social.

Também se levou em consideração a relação com a vida que tais elementos possuem. Isso se deu em razão da previsão expressa de tal relação na definição de meio ambiente contida da legislação brasileira, bem como no reconhecimento de tal elo por diversos autores.

Além dos elementos descritos acima, o conceito de desenvolvimento sustentável também será levado em consideração no desenvolvimento do presente projeto. A razão dessa inclusão se dá em grande parte pelo fato de as atividades portuárias, em sua finalidade, serem atividades econômicas, e, portanto, entende-se que o conceito de desenvolvimento sustentável é relevante para identificação dos possíveis impactos e regulações esperadas para as mesmas.

Vale destacar também que, no curso do presente trabalho, o foco será nas ações e papéis desempenhados pelo estado na proteção do meio ambiente, conforme já destacado anteriormente.

Por fim, destaca-se que serão consideradas tanto medidas preventivas quanto repressivas aos danos causados ao meio ambiente.

3. OS IMPACTOS AMBIENTAIS GERADOS PELAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS E A LEGISLAÇÃO CORRESPONDENTE

Agora que os conceitos teóricos essenciais ao desenvolvimento do presente trabalho foram delineados, será dado início ao exame de como ocorre a proteção ambiental jurídica no âmbito das atividades portuárias. Para tanto, o primeiro passo consistirá na identificação dos principais impactos ambientais causados por tais atividades e as principais leis e normas infra-legais voltadas para prevenir, mitigar, ou reprimir tais ocorrências, o que será feito no decorrer do presente capítulo.

Importante esclarecer desde já que quando se fala em impacto ambiental, será considerado o conceito abarcado pelo art. 1º, *caput*, da Resolução CONAMA nº 1/1986, que define impacto ambiental como “*qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente*”. Além disso, serão considerados os conceitos de meio ambiente e atividades portuárias definidos nos capítulos anteriores, de modo que as alterações ao meio ambiente tratadas no presente capítulo serão aquelas que afetam, além dos bens listados pelos incisos do art. 1º, da Resolução CONAMA 1/1986, todos os elementos corpóreos e incorpóreos da biosfera e socioesfera que permitem a vida em todos os seus meios, no âmbito da implementação e execução das atividades de movimentação de cargas e pessoas nas instalações portuárias.

Não obstante, como mencionado anteriormente, o exame da legislação apta a proteger tais impactos será feito de modo a classificar as normas identificadas nos parâmetros de legislação para o Direito Portuário estruturados por Pasold, isto é, legislação básica, conexa, ou correlata ao Direito Portuário. Com isso, espera-se estabelecer o que há de singular na proteção ambiental no âmbito do Direito Portuário e o que é incorporado de normas gerais estabelecidas no contexto do Direito Ambiental.

3.1 Principais impactos ambientais da atividade portuária

Como já mencionado, a atividade portuária carrega com si inerentes impactos ambientais, dada a transformação do ambiente físico, biológico, e social ocasionada durante a implementação da sua infraestrutura, os resíduos e poluentes dispersados durante a sua execução, e a sempre presente possibilidade de acidentes ambientais. Considerando esses aspectos, Porto e Teixeira (2002) relacionam a interação de diversos fatores característicos das atividades portuárias - como implementação da infraestrutura e movimentação de produtos perigosos - com componentes ambientais tipicamente afetados pelos mesmos - como a qualidade do ar e aspectos socioculturais -, alcançando uma listagem dos principais impactos ambientais causados pelas atividades portuárias, impactos esses que também são considerados como válidos por Vasconcelos (2014). São eles:

- (I) Modificações na dinâmica da zona costeira, com a presença de erosões, assoreamentos, e alterações na linha de costa e modificação ou supressão da paisagem natural;
- (II) Movimentação e disposição de material terroso por dragagem e aterro;
- (III) Alterações na biota, com risco de supressão de manguezais e outros ecossistemas costeiros;
- (IV) Contaminação da água, do ar, do solo, do subsolo e do lençol freático por perda ou fuga de carga poluente ou substância de outra origem com poder de contaminação;
- (V) Poluição do solo, água e ar por lançamento de efluentes líquidos e gasosos;
- (VI) Absorção de grande faixa costeira para uso exclusivo portuário com exclusão de outras atividades de subsistência, artesanais como a pesca etc.;
- (VII) Geração de resíduos sólidos provenientes das instalações do porto e indústrias vinculadas;
- (VIII) Introdução de organismos estranhos ao meio ambiente portuário encontrados nas águas de lastro ou pelo transporte de cargas ou passageiros contaminados;
- (IX) Poluição e contaminação por lançamento de esgotos e outros dejetos;
- (X) Interferência no conforto ambiental tal como perda da quietude, do isolamento e características da paisagem.

Julga-se que os impactos delineados Porto e Teixeira (2002) são pertinentes em face da definição adotada para meio ambiente no capítulo 2, uma vez que consideram a possibilidade de danos a todos os componentes que foram associados a esse conceito. Os impactos listados nos itens II, IV, V, VII, IX, por exemplo, descrevem possíveis danos diretos a fauna e flora locais, bem como a outros componentes físicos do ambiente, cobrindo dessa forma possíveis impactos aos elementos corpóreos da biosfera. Os elementos incorpóreos dessa seara, por outro lado, são considerados nos itens I, III, VIII, que detalham possíveis prejuízos sistêmicos a ecossistemas e biodiversidade locais, os quais não podem ser considerados como danos isolados a componentes físicos ou bióticos individuais, mas sim impactos holísticos e reverberantes na biosfera local.

Já a socioesfera tem tanto seus elementos corpóreos quanto incorpóreos contemplados pelos itens I, VI e X, que consideram alterações a características físicas da paisagem de relevante valor cultural ou social, como a remoção de praias e outros marcos turísticos, e também a coibição de modos vida e atividades econômicas de populações tradicionais, como a inviabilização da pesca artesanal. Em relação a esse último impacto, também é possível observar uma preocupação com a manutenção das formas de viver locais, sendo certo que a vida como direito também foi incluída ao conceito de meio ambiente definido no capítulo anterior.

Não obstante, verifica-se que os impactos identificados por Porto e Teixeira também se assemelham com aqueles descritos pelo estudo conduzido pela ANTAQ denominado “O Porto Verde”, publicado em 2011, e que tem como objetivo promover a compreensão e valoração dos esforços para mitigar e corrigir impactos ambientais causados por instalações portuárias. Referido estudo parte de pressupostos similares àqueles tomados Porto e Teixeira, entendendo que os impactos ambientais causados por atividades portuárias decorrem tanto da implementação de sua infraestrutura, quanto de sua efetiva execução. As conclusões da agência, como mencionado, também não destoam dos itens listados acima, sendo elencados como principais impactos fatores como poluição do ar, água e solo locais, geração de resíduos, alteração da paisagem local, e impactos negativos às populações tradicionais locais.

Por essa razão, entende-se que os impactos ambientais causados pelas instalações portuárias e suas atividades foram descritos acima de forma suficiente e razoavelmente segura, passando-se, agora, à descrição e análise das principais legislações voltadas para controlar tais fatores. Como descrito, esse exame será conduzido de modo a classificar as normas identificadas nas categorias de legislação definidas por Pasold, com a finalidade de explorar a relação dessa legislação com a disciplina do Direito Portuário. Além disso, cabe destacar que as normas mencionadas a seguir foram identificadas mediante a busca na legislação pelos principais dispositivos capazes de enfrentar os impactos descritos acima, e, igualmente, com base em levantamentos já conduzidos nos estudos elaborados por Vasconcelos (2014), ANTAQ (2011), e Silva e Cypriani (2006).

3.2 Legislação relacionada à proteção ambiental no direito portuário

Em primeiro lugar, cabe destacar a legislação correlata ao Direito Portuário, que consiste naquelas normas que não tratam expressamente de matérias portuárias, mas afetam de forma indireta suas operações e instalações. Nesse sentido, é possível citar: (i) a Constituição Federal; (ii) a Lei 6.938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA); (iii) a Lei 9.433/1997, Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); (iv) a Lei 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); (v) a Lei 7.661/1988, a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC); (vi) a Lei, 9.605/1998, a Lei de crimes ambientais; (vii) o Decreto 6.514/2008, que institui infrações ambientais na esfera administrativa; (viii) Decreto 5.377/2005, que aprova a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM); a (ix) Resolução CONAMA 237/1997; e a (x) a Lei Complementar 140/2011.

A escolha desses dispositivos se dá por vários motivos. Mais especificamente, a Constituição Federal é o marco legal que determina como obrigação da Administração Pública zelar pelo meio ambiente¹⁹, algo que é inteiramente aplicável às instalações portuárias. Já a PNMA é o principal marco legal infraconstitucional referente à proteção ambiental no Brasil, prevendo instrumentos essenciais para o resguardo ambiental no âmbito portuário²⁰, como o licenciamento ambiental, que será explorado em maiores detalhes no próximo capítulo. Também relacionados ao licenciamento ambiental são a Resolução CONAMA 237/1997 e a Lei Complementar 140/2011, que definem em linhas gerais o procedimento e competência para tal processo administrativo.

Por outro lado, a PNRH e a PNRS constituem dispositivos com aplicação mais focalizada, prevendo em linhas gerais a proteção ambiental em relação ao uso de recursos hídricos e a poluição e descarte ambientalmente adequados de resíduos sólidos, respectivamente. Tais diplomas legais, portanto, são necessários para prevenir e mitigar alguns dos impactos da atividade portuária que ensejam principalmente danos aos elementos corpóreos da biosfera, como a poluição e

¹⁹ Cf. art. 225, *caput*, da Constituição Federal: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

²⁰ SILVA, Jeferson Valdir; CYPRIANI, Leandro Paulo. A atividade portuária e as questões ambientais: abordagem jurídica. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v. 1, n. 1, 3º quadrimestre de 2006.

contaminação da água e solo, além da geração de resíduos provenientes das instalações portuárias ou dragagens.

A PNRM e PNGC também seguem uma toada mais especializada, prevendo mecanismos de proteção e utilização racional dos recursos ambientais do Mar e Zona Costeira. Inclusive, vale destacar positivamente a acentuada preocupação da PNGC com o patrimônio arqueológico, étnico, cultural e paisagístico da Zona Costeira, temas que estão inseridos nos elementos corpóreos e incorpóreos da biosfera, e que, como visto, podem ser significativamente afetados pela implantação da infraestrutura portuária. Igualmente merece destaque a promoção da exploração e utilização sustentável dos recursos do Mar no âmbito da PNRM, uma vez que o desenvolvimento sustentável é um aspecto da proteção ao meio ambiente estreitamente relacionado à atividade portuária, uma vez que essa última é, em essência, uma empreitada econômica.

A Lei de Crimes ambientais e o Decreto 6.514/2008 também não podem ser desvinculados da proteção ambiental portuária. Isso porque, em que pese ambas serem normas de amplitude geral, tem-se que a sanção estatal é por vezes uma das principais formas de prevenção e coibição de ações danosas ao meio ambiente, que podem ocorrer durante a operação irregular ou em descompasso com as boas práticas ambientais, ou em casos de acidentes ambientais, que são riscos sempre presentes em atividades portuárias.

Esclarecidas as normas correlatas ao Direito Portuário, cabe agora entrar no âmbito da legislação conexa ao Direito Portuário, que consiste nos diplomas legais que tratam somente parcialmente de matérias portuárias, incluindo entre seus dispositivos ditames sobre outras disciplinas. Entre as normas que cumprem tais requisitos, é possível mencionar: (i) A Lei 10.233/2001; (ii) a Lei 9.966/2000, a Lei do Óleo; (iii) a Lei 9.537/1997, a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA); (iv) o Decreto 8.437/2015; (v) a Resolução CONAMA 1/1986; (vi) a Resolução CONAMA 5/1993; (vii) a Resolução CONAMA 306/2002; (viii) a Resolução CONAMA 398/2008; e a (ix) Norma da Autoridade Marítima (NORMAM) 11- Diretoria de Portos e Costas (DPC).

A Lei 10.233/2001 institui a ANTAQ e a Agência Nacional de Transportes Terrestres, além de estabelecer princípios e diretrizes para o transporte terrestre, aquaviário e infraestruturas associadas. O motivo de escolha de tal legislação se deu porque, entre os referidos princípios elencados e outros dispositivos desse diploma legal, é possível identificar comandos, ainda que genéricos, destinados à proteção do meio ambiente e utilização racional de recursos, constituindo, dessa forma, uma das bases legais para atuação da ANTAQ na proteção ambiental em âmbito portuário, tema que será examinado em maiores detalhes no próximo capítulo.

A Lei do Óleo e a LESTA, por outro lado, são essenciais na prevenção e fiscalização de acidentes marítimos, que constituem um dos possíveis riscos na operação portuária. Mais especificamente, a Lei do Óleo resguarda acidentes envolvendo o derramamento de óleo e outras substâncias perigosas, prevendo instrumentos específicos para prevenção de acidentes ambientais em instalações portuárias, como a auditoria ambiental bienal, tema que também será analisado no segmento referente aos órgãos ambientais no próximo capítulo. A LESTA, por sua vez, trata de forma geral de normas relativas à segurança da navegação e da atuação da Autoridade Marítima.

Dois dos instrumentos previstos na Lei do Óleo, a Auditoria Ambiental e o Plano de Emergência Individual, também são regulamentados pelas Resoluções CONAMA 306/2002 e 398/2008, as quais estabelecem as diretrizes e instruções para implementação concreta dessas medidas.

Já o Decreto 5.377/2015 é relacionado ao tema de licenciamento ambiental, contemplando matérias portuárias ao prever, de forma específica, as competências para promoção do processo de licenciamento para instalações portuárias. A Resolução CONAMA 1/1986, por sua vez, trata da avaliação de impacto ambiental, um dos instrumentos previstos na PNMA, e sua escolha se deu em razão da previsão específica de que a implementação de Portos deve ser condicionada à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório Ambiental.

A última das normas conexas ao Direito Portuário é a NORMAM 11-DPC, que, entre outros temas, trata especificamente da autorização para realização de dragagem, que é uma das atividades acessórias à atividade portuária principal de movimentação de cargas e pessoas, além de ensejar

impactos ambientais por meio do assoreamento do leito marinho e geração de resíduos. Por essa razão, verifica-se que a autorização dessas obras deve necessariamente se ater a questões ambientais.

Finalmente, cabe agora elencar as normas que podem ser categorizadas como legislação básica do Direito Portuário, ou seja, aquelas que versam exclusivamente sobre matérias portuárias. Nesse sentido, cita-se: (i) a Lei 12.815/2013, a Lei dos Portos; (ii) o Decreto 8.033/2013; (iii) a Portaria da Secretaria Especial de Portos (SEP) 104/2009; (iv) a Portaria SEP 3/2014; (viii) a Resolução Normativa ANTAQ 7/2016; (ix) a Resolução ANTAQ 3.274/2014; (x) a Resolução ANTAQ 2.190/2011; (xi) a Resolução ANTAQ 2.239/2011; (xii) a Resolução ANTAQ 3.220/2014; e (xiii) a Resolução 6/1998 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Como já mencionado no capítulo 1, a Lei dos Portos é o principal marco legal do Direito Portuário, definindo em linhas gerais os modelos de operações e instalações portuárias permitidas no Brasil. À semelhança da Lei 10.233/2001, essa legislação contempla em termos genéricos a necessidade da mitigação de impactos ambientais no contexto das operações portuárias, prevendo, por exemplo, a obrigação de licenciamento ambiental de instalações portuárias e o dever da Autoridade Portuária de fiscalizar a conformidade ambiental das operações conduzidas dentro do Porto Organizado. Ainda que de cunho geral, essas disposições são relevantes, na medida que eivam a atividade portuária de sensibilidade ambiental, abrindo espaço para emissão de outras normas básicas do Direito Portuário que almejem o controle de impactos ambientais específicos ou criem instrumentos concretos para esse fim.

Seguindo essa linha, o Decreto 8.033/2013, que regulamenta a Lei dos Portos, contém dispositivos mais incisivos em relação a matérias ambientais, como seu art. 6º, que normatiza aspectos do estudo de viabilidade de técnica, econômica e ambiental (EVTEA), instrumento que será melhor explorado no próximo capítulo. Da mesma forma, as Portarias SEP 104/2009 e 3/2014 instituem e regulamentam políticas e instrumentos específicos ao setor portuário, como o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e Plano Geral de Outorgas, todos os quais possuem, em diferentes graus, contribuições para a operação ambientalmente correta de instalações portuárias.

Algumas normas infra-legais expedidas pela ANTAQ, como a Resolução Normativa 7/2016 ou a Resolução 3.220/2014, também emitem regulações a respeito de instrumentos específicos ao setor portuário, como o ETVEA. Por outro lado, outras normas da agência são direcionadas a impactos ambientais específicos, como as Resoluções 2.190/2011 e 2.239/2011, que disciplinam a atividade de retirada de resíduos de embarcações em instalações portuárias e o transporte aquaviário de produtos perigosos.

Por fim, merece atenção especial a Resolução CIRM 6/1998, que instituiu a Agenda Ambiental Portuária, uma política fruto do esforço do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro, que mantém em sua composição representantes de diversos órgãos e entidades federais²¹. Referido instrumento surge exatamente com a finalidade de suprir um déficit legislativo em relação normas destinadas a matérias ambientais portuárias, proporcionando um ajuste regulatório ao setor²². Para tanto, a agenda elenca seis objetivos distintos envolvendo diferentes aspectos ambientais. São eles: (i) promover o controle ambiental da atividade portuária; (ii) inserir as atividades portuárias no âmbito do Gerenciamento Costeiro; (iii) implementar unidades de Gerenciamento Ambiental nos portos organizados; (iv) implementar os setores de Gerenciamento Ambiental nas instalações portuárias fora do porto organizado; (v) regulamentar os procedimentos da operação portuária, adequando-os aos padrões ambientais; e (vi) capacitar recursos humanos para a gestão ambiental portuária²³.

Vale destacar que muitas das normas mencionadas no decorrer do presente capítulo versam sobre temas incluídos expressamente entre objetivos acima listados, como a Portaria SEP 104/2009, que determina a necessidade de implementação de Setores de Gestão Ambiental e de Segurança e Saúde no Trabalho (SGA) em Portos Organizados e outras instalações portuárias. Dessa forma, há evidências da efetividade da agenda como catalisador de aprimoramentos legais em relação ao controle dos impactos ambientais das atividades portuárias.

²¹ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Agendas ambientais portuárias. Brasília: ANTAQ, 2011, p. 15. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/portalv3/pdf/CARTILHAAgendasAmbientaisPortuarias.pdf>. Acesso em 26 de out. 2020.

²² Ibidem p. 20.

²³ Ibidem p..21.

3.3 Conclusão

Diante dos impactos e normas expostas acima, é possível inferir que as atividades portuárias contêm o potencial de afetar todos os componentes incluídos no conceito de meio ambiente delineado no capítulo anterior. Muito em razão disso, verifica-se também que há diversas leis e normas infralegais aplicáveis às operações e instalações portuárias que almejam, ao menos em parte de seus dispositivos, a proteção ambiental.

Sobre tais diplomas legais, é possível ainda observar que, em que pese a notável influência de diversas normas de caráter e aplicação geral – isto é, normas correlatas ao Direito Portuário -, há também uma significativa quantidade de normas voltadas especificamente para o setor portuário, mesmo que somente em parte de seus dispositivos. Tais normas muitas vezes são produto da emissão de normas infralegais por órgãos e entidades específicos, as quais também frequentemente regulam ou instituem instrumentos de proteção ambiental específicos para o setor portuário. O objeto do próximo capítulo, portanto, será exatamente avaliar a atuação desses atores, oportunidade na qual muitos dos referidos instrumentos de proteção serão examinados de forma mais aprofundada.

4 A ATUAÇÃO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No decorrer do presente capítulo será examinada a atuação dos principais órgãos e entidades da Administração Pública responsáveis pela manutenção da conformidade ambiental dos Portos Organizados e Instalações Portuárias, com base nos impactos ambientais causados pelas suas atividades e nas competências impostas na legislação exposta no capítulo anterior.

Os conceitos de órgão público, com pessoa física ou organização de pessoas físicas não dotada de personalidade jurídica própria, e entidade pública, como pessoa jurídica membra da administração pública, serão adotados aqui de forma ampliada, de forma a considerar também outros órgãos e entidades da administração pública que lhes são subordinados²⁴. O propósito dessa abrangência extensiva foi evitar a subdivisão demasiada de tópicos do presente capítulo, feito que só importaria em conferir complexidade desnecessária a temas que podem ser tratados de forma conjunta, sem acarretar em reducionismos significativos.

Além disso, como mencionado, optou-se por concentrar o exame somente nos principais órgãos e entidades da administração pública relacionados a questão ambiental portuária, de modo que não serão analisados de forma exaustiva todos os órgãos da administração pública capazes de influir na diminuição ou mitigação dos impactos ambientais causados por Portos e instalações portuárias. Essa escolha, por sua vez, se deu com a finalidade de prestigiar a atuação de órgãos e entidades que sejam voltados especificamente para o setor portuário, ou que disciplinem e implementem instrumentos essenciais para o tratamento ambiental dessas atividades.

Com base nesses critérios, os órgãos escolhidos foram: (i) o Minfra; (ii) a ANTAQ; (iii) o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA) e os órgãos seccionais e locais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA); e (iv) a Autoridade Marítima Brasileira. Nesse sentido, o Minfra e a ANTAQ detêm entre seus focos de atuação especificamente o setor portuário, sendo ambos os principais articuladores das políticas nacionais portuárias e regulações do setor. Não obstante, conforme será demonstrado adiante, esses dois atores são

²⁴ O exame da atuação da Autoridade Marítima, por exemplo, contemplará a atuação das Capitânicas dos Portos.

responsáveis por instituir e regular diversos mecanismos de proteção ambiental específicos para o setor portuário. O IBAMA e os órgãos seccionais e locais do SISNAMA também possuem influência em aspectos de controle ambiental exclusivos ao campo portuário, mas sua escolha igualmente se deu em razão da participação dos mesmos no processo de licenciamento ambiental, que, conforme se verá adiante, é essencial ao controle ambiental das atividades portuárias. Finalmente, a Autoridade Marítima foi escolhida principalmente pelo seu papel na salvaguarda da segurança marítima e controle da poluição no ambiente marinho, temas que inevitavelmente são afetos à esfera ambiental portuária em razão do risco de acidentes envolvendo embarcações nas instalações portuárias.

4.1 MINFRA

O Minfra é um órgão do Poder Executivo Federal, criado pela Lei nº 13.844/2019. Em linhas gerais, é o principal órgão da Administração Pública no que diz respeito à formulação e articulação de políticas públicas para Portos Organizados e instalações portuárias em âmbito nacional, dispondo entre suas competências, conforme prevê o artigo 35 da Lei 13.844/2019, as seguintes incumbências:

Art. 35. Constituem áreas de competência do Ministério da Infraestrutura:

[...]

IV - formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres e execução e avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e das instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;

V - formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;

[...]

VII - elaboração ou aprovação dos planos de outorgas, na forma prevista em legislação específica;

[...]

IX - desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura aquaviária dos portos e das instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres em seu âmbito de competência, com a finalidade de promover a segurança e a eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros; e

Além de deter papel central política portuária brasileira, o Minfra também atua a intermédio da União como Poder Concedente²⁵, constituindo o polo ativo em contratos de concessão de Portos Organizados, contratos de arrendamento de áreas e instalações do Porto Organizado, contratos de adesão para autorização da exploração de terminais portuários fora da poligonal, bem como outras atribuições previstas na Lei dos Portos e seu decreto regulamentador. Foi em razão dessa extensa influência na forma como ocorre a execução dos empreendimentos portuários - algo que, como se verá a seguir, resvala em questões ambientais - que se escolheu o Minfra para a presente análise.

Antes de adentrar nesse exame, entretanto, cabe tecer um esclarecimento a respeito da evolução dos órgãos subordinados da União relacionados à matéria portuária. É que, em realidade, nos últimos anos houve uma série renomeações, extinções, e criações de diversos órgãos da União responsáveis por assuntos portuários, com o próprio Minfra sendo instituído recentemente. Mais especificamente, antes do Minfra, atuaram como intermediários do Poder Concedente e/ou articuladores de políticas setoriais portuárias a SEP (posteriormente Secretaria de Portos da Presidência da República [SEP-PR]), a Secretaria Nacional de Portos, e o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Por esse motivo, no curso do presente item serão examinadas normas infralegais que foram originalmente expedidas por esses outros órgãos extintos, mas que foram associadas ao Minfra em razão deste último ser o órgão atualmente responsável pela formulação e implementação das políticas portuárias da União.

Dito isso, em relação à atuação ambiental do Minfra, cabe preliminarmente destacar que a pasta possui em sua estrutura organizacional interna uma subsecretaria especializada em matérias ambientais, a subsecretaria de sustentabilidade²⁶. Conforme previsto no artigo 12 do anexo I do Decreto 10.368/2020, a subsecretaria de sustentabilidade possui entre suas competências assuntos como a promoção da comunicação do Minfra junto aos órgãos ambientais, e a coordenação e monitoramento das atividades relacionadas a questões socioambientais vinculadas à infraestrutura. Não obstante, verifica-se também que o Minfra possui sob sua hierarquia dois comitês relacionados a matérias ambientais, o Comitê de Gestão Ambiental e o Comitê de Gestão Territorial, conforme instituído pelas portarias Minfra 2.865/2019 e 2.866/2019.

²⁵ Cf. art. 1º, parágrafo único, do Decreto 8.033/2013.

²⁶ Cf. art. 2º, Anexo I, do Decreto 10.368/2020.

Além de tais órgãos internos voltados para a ação ambiental, verifica-se que o Minfra também possui duas políticas relacionadas expressamente com o tema, sendo elas: (i) as Diretrizes de Sustentabilidade, aprovadas pela Portaria Minfra 5/2020; e (ii) a Agenda de Sustentabilidade 2020-2022, aprovada pela Portaria Minfra 4/2020. Ainda que as duas medidas tenham como alvo a infraestrutura brasileira de uma forma geral, verifica-se que ambas as políticas possuem implicações diretas nos Portos Organizados e instalações portuárias, tratando de temas variados como licenciamento ambiental, mudança climática e gestão sócio ambiental.

No que diz respeito a medidas específicas para o setor portuário, verifica-se que há quatro políticas de planejamento para a área, todas previstas pela Portaria SEP 3/2014, quais sejam: (i) o Plano Nacional de Logística Portuária, que visa ao planejamento estratégico do setor portuário, identificando vocações dos diversos portos e definindo cenários de curto, médio e longo prazo com alternativas de intervenção na infraestrutura e nos sistemas de gestão; (ii) o Plano Mestre, instrumento voltado aos Portos Organizados, considerando as perspectivas do planejamento estratégico do setor portuário nacional constante do Plano Nacional de Logística Portuária; (iii) o PDZ, instrumento da Administração Portuária de Portos Organizados, que compatibiliza as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios, do estado e da região onde se localiza o porto, visando, no horizonte temporal, e a expansão racional e a otimização do uso de áreas e instalações do porto; e (iv) o Plano Geral de Outorgas, que consiste em um plano de ação para a execução das outorgas de novos portos ou terminais públicos e privados.

De tais políticas, vale destacar o componente ambiental do PDZ, que, conforme se verifica do artigo 10º, inciso V, da Portaria SEP 3/2014, deve necessariamente observar as políticas ambientais nacionais. Apesar da previsão ser genérica e não mencionar nenhum aspecto particular do meio ambiente, considera-se relevante que os PDZs, por serem meios de organização espacial de instalações portuárias, observem os possíveis impactos ambientais à Zona Costeira local, sendo compatíveis com o plano de Gerenciamento Costeiro Federal e Estadual e os limites de eventuais áreas de preservação permanentes e Unidades de Conservação Marinhas. Aliás, a compatibilização

do PDZ com os planos nacional e estaduais de gerenciamento costeiro é um dos objetivos expressos da Agenda Ambiental Portuária²⁷.

Outra obrigação imposta a Portos Organizados que também é digna nota é aquela instituída pela Portaria SEP 104/2009, que determina a necessidade de a Autoridade Portuária instituir e manter um SGA. Nesse sentido, para Kitzmann e Asmus (2006), a gestão ambiental pode ser descrita como o “conjunto de programas e práticas administrativas e operacionais voltados à proteção do ambiente e à saúde e segurança de trabalhadores, usuários e comunidade”.

É interessante observar que, segundo a referida Portaria, o SGA detém uma série de competências gerais e específicas, as quais englobam uma gama de aspectos ambientais. Entre tais competências, destaca-se também a indicação de necessidade de diversos estudos programas ambientais específicos, ligados tanto a fatores da biosfera, como o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, quanto da sociosfera, como o Programa de Educação Ambiental.

Entende-se que o SGA, ao conduzir a uma centralização da administração ambiental portuária e impor um planejamento rigoroso em relação a tais questões, cumpre um papel de significativa importância para a amenização dos impactos ambientais causados pelas atividades portuárias. É que o controle de impactos ambientais não pode ser um exercício de oportunidade, a ser implementado na medida que danos concretos sejam constatados. O combate e controle antecipado de perturbações ambientais é, inclusive, justamente o que almejam os princípios da precaução e prevenção, instituídos no contexto do Direito Ambiental.

Por fim, vale mencionar o papel do Minfra como implementador do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II, previsto pela Lei dos Portos. Como visto no capítulo 1, a dragagem é uma atividade portuária acessória, mas que pode ser essencial para garantir um calado adequado à instalação portuária. De acordo com o art. 53 da Lei dos Portos, o Programa deve necessariamente contemplar o monitoramento ambiental.

²⁷ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Agendas ambientais portuárias. Brasília: ANTAQ, 2011. p. 22. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/portaltv3/pdf/CARTILHAAgendasAmbientaisPortuarias.pdf>. Acesso: em 26 de out. 2020.

4.2 ANTAQ

A ANTAQ é uma agência reguladora federal, criada pela Lei 10.233/2001, e que possui como objetivo geral, além de pontos específicos listados pela referida lei federal que a criou, a regulação das atividades econômicas de (i) transporte aquaviário, incluindo a navegação de cabotagem, interior, de longo curso, apoio marítimo e apoio portuário; e (ii) as atividades portuárias, incluindo os serviços realizados em Portos Organizados, Terminais de Uso Privado, e instalações de apoio à atividade portuária.

Conforme reconhecido Vilela (2018), no Brasil, agências reguladoras são autarquias em regime especial, membras da Administração Pública Indireta, e diferenciadas por possuírem autonomia financeira, patrimonial, e administrativa, além de dirigentes com mandatos fixos, e autonomia em suas decisões técnicas. Tais instituições surgiram no Brasil no contexto da reforma administrativa dos anos 1990, inspiradas no modelo das *agencies* norte-americanas, com a finalidade de promover uma maior especialização técnica para regulação estatal de atividades econômicas estratégicas e afastar a influência de interesses políticos nesse campo, que eram vistos como fomentadores de ineficiência, má gestão de recursos e insegurança jurídica para o setor privado²⁸.

Para atingir tais objetivos, além da já mencionada autonomia em relação a diversos aspectos de sua atuação, as agências reguladoras possuem uma série de poderes e deveres, os quais somadas constituem a denominada atividade regulatória. Segundo Oliveira (2017 APUD VILELA 2018), tais prerrogativas podem ser classificadas nas três seguintes categorias: (i) atividades administrativas clássicas, como o poder de polícia para fiscalizar agentes regulados e a prestação de seus serviços; (ii) atividades normativas, que permite às agências criar normas infra-legais específicas para os setores dentro de sua esfera de competência; e (iii) atividades judicantes, que se traduzem na mediação de conflitos e disputas entre agentes regulados, usuários e outros interessados.

²⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 5ª edição. São Paulo: Método, 2017. p. 104, apud VILELA, Danilo Vieira. Agências Reguladoras e a Efetivação da Ordem Econômica constitucional Brasileira. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

Em que pese as agências reguladoras terem sido criadas em meio a preocupações de teor econômico - e terem sua atuação voltada majoritariamente para esses aspectos -, também é reconhecido, como faz Junqueira (2014), que a regulação deve atender a interesses sociais, entre os quais é possível destacar as preocupações ambientais. Nesse sentido, para Freitas (2014), a atuação ambiental das agências já poderia ser aferida pelo fato de que, segundo o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, todo órgão da administração pública é incumbido de zelar pela proteção do meio ambiente, mas também é resultado das próprias normas infra-legais expedidas pelas agências.

No caso específico da ANTAQ, como visto, as atividades econômicas reguladas consistem no transporte aquaviário e, de forma mais relevante para o presente projeto, as atividades portuárias. Em relação a esse segundo aspecto, para Castro Júnior (2019), a regulação é essencial para a atividade portuária, sendo indispensável para efetivação das políticas nacionais previstas na Lei dos Portos. Segundo o autor, isso se deve ao fato de que o setor é particularmente suscetível a sofrer impactos negativos decorrentes de falhas de mercado, como a assimetria de informação entre prestadores de serviço e usuários, ou a pressão e força política de agentes consolidados no mercado²⁹.

De fato, a atividade portuária normalmente possui uma série características relevantes, muitas das quais já foram mencionadas no curso do presente trabalho, que ensejam ou demandam a intervenção estatal. Cita-se, a esse exemplo, os próprios marcos e qualidades físicas necessários para estrutura portuária, fator que muitas vezes limita os locais em que é possível exercer a atividade ou/e demanda vultosos investimentos por parte do empreendedor, ou ainda a notável relevância econômica da atividade, uma vez que o setor é muitas vezes vital para o comércio externo, abastecimento interno e logística de uma nação. Além desses aspectos de cunho mais econômico, como visto, o impacto ambiental, tanto na biosfera quanto socioesfera, é uma consequência inerente da atividade portuária.

²⁹ CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino. Direito portuário e a nova regulação. 2ª edição. São Paulo: Aduaneira, 2019.

Talvez não por outra razão, conforme já mencionado no capítulo anterior, a própria lei que instituiu a ANTAQ, a Lei 10.233/2001, elenca como uma das diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura “*promover a adoção de práticas adequadas de conservação e uso racional dos combustíveis e de preservação do meio ambiente*”³⁰. Aliás, conforme reconhecido por Freitas (2014), a Lei 10.233/2001 é única a legislação que, ao instituir agências reguladoras, também prevê obrigações e prerrogativas relacionadas ao meio ambiente, as quais se verificam em diversos artigos da lei.

Tais prerrogativas, como também é reconhecido por Freitas (2014), são refletidas na composição interna da agência, que possui setores internos destinados especificamente para esse fim. Mais especificamente, conforme previsto no regimento interno da agência³¹, a ANTAQ possui a Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade, a qual possui sob sua esfera hierárquica a Gerência de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Segundo o art. 61 do regimento interno da agência, a referida superintendência possui as seguintes competências:

- I - planejar, coordenar, deliberar e submeter à Diretoria Colegiada da ANTAQ as matérias atribuídas às suas respectivas Gerências;
- II - acompanhar e divulgar o resultado das políticas públicas relativas à infraestrutura portuária e exploração de portos e instalações portuárias, à navegação interior e à navegação marítima;
- III - promover a cooperação e integração de estudos e sistemas de informação com outras instituições, abrangendo temas relacionados à infraestrutura portuária e exploração de portos e instalações portuárias, à navegação interior e à navegação marítima;
- IV - representar a ANTAQ em fóruns de assuntos relacionados a meio ambiente, sustentabilidade, saúde, capacitação de trabalhadores e segurança, relativos ao setor aquaviário;
- V - propor a contratação de estudos, em apoio às demais superintendências; e
- VI - coordenar e atuar na celebração de convênios de cooperação técnica com organismos nacionais e internacionais.

Uma relevante atuação da ANTAQ para fiscalizar, normatizar e regular de forma geral questões ambientais portuárias não deve ser uma surpresa, até mesmo porque, como visto, as agências reguladoras devem atuar para mitigar efeitos sociais negativos relacionados às atividades econômicas que lhes são afetas, estando aí incluída a questão ambiental. Aliás, foi precisamente

³⁰ Art. 12, inciso V, da Lei 10.233/2001.

³¹ O regimento é aprovado e constitui anexo da Resolução ANTAQ nº 3.585/2014.

em razão dessa proteção ambiental ser realizada por um órgão com atuação voltada para o setor portuário que ANTAQ foi escolhida como tema de análise do presente projeto.

Conforme será visto abaixo, a ANTAQ dispõe de diversos mecanismos e instâncias de atuação que contemplam questões ambientais da atividade portuária, muitas das quais advém das próprias normas infra-legais emitidas pela agência. Além disso, para fins didáticos e de melhor compreensão da extensão e diferentes dimensões de sua influência, a atuação ambiental da ANTAQ será analisada em dois sub-tópicos, sendo um destinado às políticas e medidas referentes a todo setor portuário, que normalmente possuem a finalidade de diagnosticar e mitigar questões ambientais recorrentes em diversas instalações portuárias, e outro orientado para aspectos aplicáveis a instalações portuárias e portos individuais, que via de regra correspondem a padrões e normas de conduta ambiental vigentes.

4.2.1 Medidas globais

Segundo o artigo 27, inciso I, da Lei 10.233/2001, uma das prerrogativas da ANTAQ é *“promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário e de atividades portuárias”*. Além disso, conforme o inciso XIV do mesmo artigo, cabe ainda à agência *“estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores portuários”*.

Com base nessas disposições, a ANTAQ promove uma série de estudos e medidas referentes a situações globais nos setores portuário e aquaviário, mediante a coleta de dados fornecidos por agentes regulados e usuários, e que visam formar uma perspectiva holística de determinados assuntos desses campos, subsidiando a elaboração de novas regulamentações. Para os aspectos ambientais do setor portuário, é possível citar três medidas institucionais nesse sentido, quais sejam: (i) Agenda Ambiental e de Segurança Aquaviária da ANTAQ; e (ii) o Índice de Desempenho Ambiental (IDA); e (iii) o Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA).

A primeira medida, a Agenda Ambiental e de Segurança Aquaviária da ANTAQ, foi instituída em 2015, por meio de decisão colegiada da Diretoria da agência constante da 377ª Reunião Ordinária. Além disso, conforme previsto no artigo 61 do regimento interno da ANTAQ, incluído pela Resolução Normativa nº 21/2018, a agenda consiste em um estudo de periodicidade bienal, cuja elaboração é coordenada pela Gerência de Meio Ambiente e Sustentabilidade, e tem como objetivo:

A definição dos objetivos e das ações prioritárias no âmbito do sistema aquaviário nacional, bem como à orientação das administrações portuárias e dos prestadores de serviço em relação aos preceitos e regramentos ambientais e de segurança, interagindo com as áreas afetas.

Trata-se, dessa forma e em linhas gerais, do planejamento da agência para sua atuação em aspectos relacionados ao meio ambiente, instrumentalizado por meio de um documento final contendo diretrizes, ações, metas e cronogramas. Especificamente em relação à agenda do último biênio de 2018/2019, também foram previstos os seguintes objetivos específicos: (i) aperfeiçoar o desenvolvimento e uso sustentável da área portuária e retro-portuária; (ii) aumentar a conformidade em relação aos regramentos ambientais aplicáveis ao setor portuário e aquaviário, incluindo as boas práticas nesse campo; (iii) aperfeiçoar os processos de avaliação e monitoramento contínuo da gestão ambiental das instalações portuárias e dos prestadores de serviço de transporte aquaviário; (iv) expandir e consolidar junto aos prestadores de serviços de transporte aquaviário, em especial no âmbito da Navegação Interior, a atuação da ANTAQ em relação às conformidades e boas práticas ambientais e de segurança; (v) propor e incentivar melhorias na gestão com ênfase na questão ambiental, inclusive por meio de compartilhamento e reconhecimento das boas práticas.

Além disso, o mesmo documento ainda prevê as seguintes ações relacionadas a questões ambientais: (i) a expansão do Índice de Desempenho Ambiental (IDA) para os Terminais de Uso Privado e Arrendamentos Portuários; (ii) a implementação das Agendas Ambientais Positivas com os Portos Organizados com o objetivo de melhorar o desempenho da gestão ambiental avaliada pelo IDA; (iii) a adaptação das instalações portuárias às mudanças climáticas; (iv) sistematizar a contabilização dos resíduos das instalações portuárias; (v) a realização de fóruns de discussão com o setor regulado acerca de temas ambientais globais e específicos; e (vi) o atendimento à política

do Poder Concedente de arrendamentos portuários consistente na obtenção de Termos de referências ambientais.

Já a segunda medida, o IDA, é fruto de uma proposta feita pela antiga Gerência de Meio Ambiente da ANTAQ no ano de 2012, que, após as análises e contribuições de outros setores internos da agência, bem como da aprovação da Diretoria da ANTAQ em reunião ordinária, foi formalizada por meio da Resolução ANTAQ nº 2.650/2012. Por essa mesma norma infra-legal, também foi formalizada e instituída a terceira medida, o SIGA, o qual, todavia, já era implementado pela Gerência de Meio Ambiente desde 2003.

Ambas as medidas são baseadas na coleta de informações a respeito da implementação e cumprimento de diversos aspectos relacionados com a gestão ambiental de Portos Organizados, incluindo obrigações decorrentes de Lei e normas infra-legais, como licenciamento ambiental, regularidade de auditorias ambientais, e outros aspectos não necessariamente relacionados a obrigações legais. Além disso, de acordo o artigo 2º, da Resolução ANTAQ nº 2.650/2012, é obrigação dos responsáveis pelas instalações portuárias encaminhar as informações necessárias para elaboração de tais acompanhamentos.

Especificamente em relação ao IDA, conforme informações disponibilizadas pela ANTAQ³², tem-se que o mesmo é um mecanismo que traduz as diversas informações sobre a gestão ambiental das instalações portuárias em escalas quantificadas de caráter ordinal, criando, dessa maneira, um indicador de qualidade que pode ser acompanhado periodicamente. A metodologia de avaliação que deu origem a tal instrumento, por sua vez, considera 38 indicadores, incluindo aspectos operacionais, sociais, ecológicos, físico-químicos, e outros, sendo resultado de um termo de cooperação celebrado em 2011 com o Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes da Universidade de Brasília.

³² Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/meio-ambiente/indice-de-desempenho-ambiental/>. Acesso em 26 de out. de 2020.

Apesar de ser originalmente voltado para acompanhamento da performance ambiental de Portos Organizados, verifica-se também que, desde o ano 2017, o IDA também passou a ser aplicado para Terminais de Uso Privado.

4.2.2 Medidas aplicáveis a instalações e portos individuais

Conforme visto no capítulo anterior, no âmbito de sua atividade regulatória, a ANTAQ já expediu diversos atos normativos infra-legais que versam e regulam determinados aspectos ambientais da atividade portuária. A seguir serão analisados alguns desses atos, bem como as implicações dos mesmos para a ANTAQ e as instalações portuárias individuais.

Em primeiro lugar, vale destacar a Resolução Normativa nº 7/2016, que possui como finalidade principal “*disciplinar e regular a exploração de áreas e instalações portuárias delimitadas pela poligonal do porto organizado*”. Essa exploração, como visto no capítulo 1, é normalmente feita por meio de contrato de arrendamento, havendo também a possibilidade de celebração de contrato de uso temporário, além de outras modalidades contratuais menos usuais.

Com base nas disposições desse ato normativo, é possível depreender que a ANTAQ possui as seguintes incumbências com necessárias e/ou possíveis implicações ambientais: (i) propor a revisão do PDZs dos Portos Organizados; (ii) possivelmente elaborar EVTEAs; (iii) analisar os EVTEAs elaborados por terceiros interessados autorizados pelo Poder Concedente; (iv) elaborar os editais e promover as licitações relacionadas ao arrendamento de áreas e instalações dentro da área do Porto Organizado; e (v) acompanhar o cumprimento das condições e obrigações previstas de contratos de arrendamento, de uso temporário e passagem.

Essas implicações ambientais muitas vezes são incluídas explicitamente no texto legal ou podem ser inferidas com base nas características dos deveres em questão. Nesse sentido, como visto no tópico de análise da atuação do Minfra, o PDZ é um instrumento com finalidade de organizar e racionalizar a disposição espacial das instalações do Porto Organizado no tempo, de

modo que o mesmo é relevante para mitigar eventuais efeitos adversos causados pelo Porto à zona costeira e outros impactos ambientais decorrentes da grande capacidade de alteração à geografia local proporcionada pela atividade portuária, que muitas vezes leva à degradação de áreas e a danos ao modo de vida de comunidades tradicionais locais.

Só por essas implicações, já seria possível aferir que a ANTAQ, ao propor qualquer alteração a PDZs de Portos Organizados, deverá necessariamente também considerar aspectos ambientais, algo que também é corroborado pela própria Resolução Normativa ANTAQ 7/2016, que, em seu art. 5º, incisos I e II, prevê que o PDZ deve observar as políticas e diretriz nacionais ambientais e, especificamente, as políticas de uso e ocupação do solo municipais, estaduais e regionais. Não obstante, também é notável a previsão do art. 5º, inciso IV, da Resolução ANTAQ nº 3.220/2014, que determina que os PDZs devem contemplar a *“proteção e valorização do meio ambiente em todas as áreas e instalações portuárias, empreendendo ações para aperfeiçoamento da gestão ambiental na área do Porto Organizado”*.

Já os ETEVAs são instrumentos que servem para apurar e avaliar a qualidade de diversos aspectos técnicos e operacionais portuários, incluindo, como o próprio nome do estudo evidencia, aspectos ambientais, e sendo aplicável para projetos de novos arrendamentos³³, para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de arrendamento em andamento³⁴, bem como para a prorrogação de contratos de arrendamento³⁵. Além disso, conforme prevê o artigo 3º, inciso IV, da Resolução ANTAQ 3.220/2014, o escopo do segmento ambiental dos ETEVAs deve necessariamente compreender uma análise preliminar de viabilidade ambiental, a qual deve contemplar as análises ambientais já conduzidas pelos órgãos ambientais, tema que será explorado no próximo item do presente capítulo.

Como mencionado, a relação da ANTAQ com esses estudos é que a agência poderá elaborá-los diretamente, ou ainda analisar os EVTEAs feitos por interessados autorizados pelo Minfra. Em relação à segunda possibilidade, vale notar que a ANTAQ aprovou, por meio da Resolução ANTAQ 7.315/2019, o Manual de Procedimentos de Análise de EVTEAs de Arrendamentos

³³ Art. 3º, caput, da Resolução ANTAQ 3.220/2014.

³⁴ Art. 10, §4º, da Resolução ANTAQ 3.220/2014.

³⁵ Art. 24, §1º, da Resolução Normativa ANTAQ 7/2016.

Portuários 2019, documento interno, porém de acesso irrestrito, que descreve a postura e métodos padronizados e roteirados para a análise do EVTEAs. Especificamente no que diz respeito aos exames ambientais descritos no documento, vale mencionar a análise comparativa de custos ambientais das instalações portuárias feita com base em casos semelhantes já apreciados pela agência, aspecto que demonstra o valor da viabilidade ambiental do empreendimento também ser examinada por órgãos especializados no setor portuário.

Quanto à promoção de licitações e o acompanhamento do cumprimento de contratos de arrendamento, uso temporário e passagem, verifica-se que tais deveres não possuem cunho essencialmente ambiental, mas estão indiretamente ligados a tal matéria. Isso porque, conforme previsto no art. 9º da Resolução Normativa 7/2016, um dos critérios para escolha da proposta vencedora de licitações envolvendo o arrendamento de áreas e instalações em Portos Organizados é a capacidade de promoção do desenvolvimento sustentável, tema que inevitavelmente perpassa pelas qualidades ambientais do empreendimento, devendo análise da agência se ater a tais temas. Não obstante, uma vez celebrados, os contratos de arrendamento, uso temporário, e passagem deverão necessariamente conter cláusulas referentes à observância de padrões ambientais³⁶, podendo a agência inclusive aplicar sanções em caso de seu eventual descumprimento³⁷.

Vale notar que, se por um lado o aspecto ambiental é mencionado expressamente diversas vezes na Resolução Normativa 7/2016, por outro, normalmente não são especificados exatamente quais os impactos ou componentes do meio ambiente são contemplados pelos mecanismos acima, com o termo “ambiental” sendo muitas vezes previsto de forma geral, sem maiores esclarecimentos. Esse não o é caso de algumas outras normas infra-legais expedidas pela agência, como por exemplo, a Resolução ANTAQ 2.239/2011, que tem o propósito específico de “*estabelecer padrões e normas técnicas relativos às operações de transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas*”, ou a Resolução ANTAQ 2.190/2011, que visa “*disciplinar a prestação de serviços de retirada de resíduos de embarcações em áreas sob a jurisdição de instalações portuárias brasileiras*”.

³⁶ Cf. artigos 17, 34, inciso XI, alíneas “a” e “b”, e 43, inciso VII, alínea “a”, da Resolução Normativa 7/2016.

³⁷ Cf. artigo 51 da Resolução Normativa 7/2016.

A primeira dessas duas normas, ao disciplinar questões relacionadas a cargas perigosas contendo substância inflamáveis, corrosivas ou venenosas, possui uma vocação específica de evitar acidentes e desastres ambientais, que por sua vez causam contaminações e danos à saúde humana e a fauna e flora locais, impactando diretamente o componente biótico do meio ambiente. Apesar da norma versar sobre o transporte aquaviário de substâncias perigosas, há claras obrigações destinadas aos responsáveis por instalações portuárias que recebem e armazenam tais produtos, com a imposição de mecanismos preventivos específicos, como o Programa de Gerenciamento de Riscos³⁸, além do diálogo com instrumentos portuários previstos em outras normas, algo contemplado, por exemplo, na obrigação de incluir no PDZ área específica para produtos perigosos com embalagens avariadas³⁹.

Já a segunda norma mencionada, a Resolução ANTAQ 2.190/2011, versa especificamente sobre o serviço de retirada de resíduos de embarcações prestado em instalações portuárias, tema que também está relacionado ao risco de contaminações e danos à biosfera local. No caso específico de resíduos oriundos de embarcações, vale também destacar o risco proporcionado aos ecossistemas locais, em razão de possíveis contaminações por água de lastro.

Por fim, também merece destaque a Resolução ANTAQ 3.274/2014, que tem como “*objeto estabelecer obrigações para a prestação de serviço [portuário] adequado, bem como definir as respectivas infrações administrativas*”. A norma vale tanto para Portos Organizados e Terminais de Uso Privado e prevê como direito dos usuários do serviço portuário que as atividades portuárias respeitem o meio ambiente⁴⁰. Há, ainda, a previsão de uma série de sanções administrativas voltadas para infrações ambientais, como não obter ou manter as licenças ambientais apropriadas⁴¹, ou dar causa a qualquer dano ambiental na área portuária⁴².

³⁸ Art. 14, caput, da Resolução ANTAQ 2.239/2011.

³⁹ Art. 6º, inciso III, da Resolução ANTAQ 2.239/2011.

⁴⁰ Art. 2º, I, alínea “a”, da Resolução ANTAQ 3.274/2014.

⁴¹ Art. 32, inciso XVII, da Resolução ANTAQ 3.274/2014.

⁴² Art. 32, inciso XXXIV, da Resolução ANTAQ 3.274/2014.

4.3 IBAMA e órgãos seccionais e locais do SISNAMA

O IBAMA é uma autarquia federal e, junto com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, é um dos órgãos executores do SISNAMA, responsáveis por “*executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências*”, tal como previsto no artigo 6º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981.

Já os órgãos seccionais do SISNAMA possuem sua função estabelecida pelo inciso V, do artigo 6º da referida Lei nº 6.938/1981, sendo previsto que os mesmos são “*órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental*”. Tratam-se de órgãos estaduais, cuja exata organização e natureza jurídica é definida conforme a legislação dos respectivos Estados que estão relacionados⁴³.

Os órgãos locais, por sua vez, são previstos no inciso VI, do artigo 6º da Lei nº 6.938/1981, sendo-lhes atribuída a “*função de controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições*”. Tratam-se, nesse sentido, de órgãos municipais, que possuem funções similares às entidades seccionais mencionadas acima, mas no âmbito municipal.

Como se vê, os órgãos listados acima são responsáveis por grande parte da execução das políticas ambientais incluídas no SISNAMA. A opção por tratar especificamente desses órgãos no presente projeto, no entanto, se deu, em primeiro lugar, como mencionado, por sua participação central no processo de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, utilizadoras de recursos naturais, ou capazes de causar qualquer forma de degradação ambiental. O licenciamento ambiental, por sua vez, é um dos instrumentos da PNMA, conforme previsto no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981. Apesar de não ser o único instrumento previsto no

⁴³ No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, o órgão seccional é o Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA), que possui natureza jurídica de autarquia especial, conforme previsto no artigo 2º, da Lei Estadual nº 5.101/2007. Por outro lado, no estado de São Paulo, o órgão seccional é a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), que possui natureza jurídica de sociedade de economia mista, conforme previsto no artigo 1º da Lei Estadual nº 118/1973.

referido artigo, é geralmente aceito que se trata do recurso mais utilizado da PNMA para controle de impactos ao meio ambiente⁴⁴.

Além disso, e de forma mais relevante para o presente trabalho, é também aceito que as atividades portuárias são potencialmente poluidoras e capazes de causar degradação ambiental, estando, portanto, sujeitas ao licenciamento ambiental⁴⁵. Inclusive, a necessidade de licenciamento é prevista na Lei dos Portos como uma das condições para emissão da autorização para exploração da instalação portuária e para celebração de contrato de concessão ou arrendamento de instalação portuária, conforme previsto no artigo 14, inciso III, da referida Lei. Da mesma forma, a Resolução Normativa ANTAQ 20/2018, em seu artigo 30, inciso II, afirma que a emissão do Termo de Liberação de Operação de Terminais de Uso Privado é condicionada à emissão da Licença Ambiental de Operação para o empreendimento pela Autoridade Ambiental competente.

Por essas razões, o licenciamento ambiental e o papel dos órgãos do SISNAMA mencionados acima nesse processo serão examinados em tópico específico abaixo. Novamente, o assunto será tratado *vis-a-vis* as peculiaridades e singularidades das atividades portuárias, sendo a matéria contextualizada dentro do tratamento e regulamentação jurídica do setor no Brasil.

Além da participação no licenciamento ambiental, a escolha dos órgãos acima do SISNAMA também se deu em razão do papel assumido pelos mesmos na execução das políticas previstas na Lei do Óleo. Como já mencionado no capítulo 3, referido diploma legal prevê normas específicas para instalações portuárias e portos, instituindo mecanismos singulares para proteção do meio ambiente no âmbito de suas atividades, especialmente no que diz respeito à operação de instalações portuárias capazes de movimentar óleo e outras substâncias perigosas.

4.3.1 Licenciamento ambiental

⁴⁴ CHIANCA, Maria Helena da Costa. Licenciamento Ambiental e a Política Pública Ambiental. In: Revista de Direito Ambiental. Vol. 92/2018. P. 167-188. Out-Dez/2018.

⁴⁵ MORAIS, Roberta Jardim de et al. Os riscos para a gestão ambiental dos portos organizados decorrentes de alteração de poligonais. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). Direito Portuário Brasileiro. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2015. p.473.

Como visto, o licenciamento foi originalmente previsto como instrumento de implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme consta do artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981. Essa política foi especificamente regulamentada de forma geral pelo Decreto 99.274/1990, pela resolução CONAMA 237/1997, e pela Lei Complementar 140/201, sendo o referido instrumento definido da seguinte maneira nas últimas duas normas mencionadas:

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Como os próprios dispositivos legais acima preveem, o licenciamento é um processo administrativo, cujo objetivo e ato administrativo final é a emissão da licença ambiental do empreendimento. Trata-se, em grande maioria dos casos, de procedimento complexo, subsidiado por estudos técnicos⁴⁶, por meio do qual o órgão ambiental examina preventivamente a viabilidade ambiental da localização, instalação e operação de determinado empreendimento ou atividade⁴⁷.

Durante o processo de licenciamento, todos os impactos ambientais do empreendimento ou atividade são avaliados, sendo determinadas, em contrapartida, “*medidas mitigadoras e compensatórias necessárias para inibir, reduzir ou atenuar os seus danos e impactos ambientais, tornando-os socialmente aceitáveis*”⁴⁸. Também vale destacar que, apesar de seu caráter eminentemente preventivo, é possível ainda a realização de licenciamento ambiental corretivo, realizado após a implementação e início da operação do empreendimento⁴⁹, muito embora na

⁴⁶ MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 58. MILARÉ, Édis. Op. cit., p. 535. Apud PEREIRA, Reginaldo; WINCKLER, Silvana Terezinha. Instrumentos de tutela administrativa do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, [s. l.], v. 51, p. 193-231, jul-set 2008.

⁴⁷ CHIANCA, Maria Helena da Costa. Licenciamento Ambiental e a Política Pública Ambiental. In: Revista de Direito Ambiental. Vol. 92/2018. P. 167-188. Out-Dez/2018.

⁴⁸ CHIANCA, Maria Helena da Costa. Licenciamento Ambiental e a Política Pública Ambiental. In: Revista de Direito Ambiental. Vol. 92/2018. P. 167-188. Out-Dez/2018.

⁴⁹ FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 84-85.

maioria das vezes esses casos se tratarem de regularizações de operações originalmente em descumprimento da legislação ambiental. Nesses últimos casos, o licenciamento ocorrerá como uma forma de regularização da atividade, tentando suprir as exigências e medidas que estariam envolvidas em um processo de licenciamento preventivo⁵⁰.

Dessa forma, percebe-se que o licenciamento ambiental possui um caráter e amplitude global em relação a impactos causados por atividades econômicas ao meio ambiente, abrangendo todas os aspectos do conceito jurídico de meio ambiente definido no capítulo 2. Inclusive, vale destacar que, com vistas a mensurar e mitigar impactos a certos elementos do meio ambiente que possuem tutela específica, é comum a contribuição durante o processo de licenciamento de outros órgãos da administração pública que possuem uma esfera de atuação mais próxima ao bem jurídico em questão⁵¹, ou até a mesmo a participação subsidiária de outros entes federativos, conforme previsto no artigo 16 da Lei Complementar 140/2011.

Ao fim do processo, como já mencionado, é emitida a licença ambiental do empreendimento, a qual contém as condições em que o empreendimento ou atividade devem ser realizados⁵² e deve ser renovada periodicamente⁵³. Há também certa divergência na doutrina em relação à exata natureza jurídica da licença ambiental. Por um lado, há juristas que entendem que a licença ambiental possui natureza jurídica de licença, de modo que, cumprido os requisitos estipulados pelas autoridades ambientais, o requerente teria direito a recebê-la, sem margem para discricionariedade por parte do Administração Pública. Por outro, há aqueles que entendem que a licença ambiental em realidade possui natureza jurídica de autorização. Seguindo esse modelo, o direito do requerente a exercer a atividade pretendida só existiria após a emissão da licença, de modo este último ato seria precário e discricionário.⁵⁴

⁵⁰ FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 84-85.

⁵¹ Cita-se, como exemplo, a participação da Fundação Nacional do Índio - Funai, da Fundação Cultural Palmares - FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan e do Ministério da Saúde nos processos de licenciamento ambiental de competência do IBAMA, regulamentada por meio da Portaria Interministerial 60/2015.

⁵² PEREIRA, Reginaldo; WINCKLER, Silvana Terezinha. Instrumentos de tutela administrativa do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, [s. l.], v. 51, p. 193-231, jul-set 2008.

⁵³ Cf. artigo 14, § 4º da Lei Complementar 140/2011.

⁵⁴ KRELL, Andreas J. Licença ou autorização ambiental? Muita discussão em torno de um falso dilema. Revista de Direito Ambiental, [s. l.], v. 49, p. 56-72, jan-mar 2008.

Além disso, conforme delineado pelo parecer 82/2016/COJUD/PFE--IBAMA--SEDE/PGF/AGU, elaborado pela Advocacia Geral da União, existe o entendimento de que o objeto do processo de licenciamento ambiental é a própria atividade ou operação desenvolvida, e não a pessoa física e jurídica que irá desenvolvê-la. Por essa razão, é comum a previsão expressa em legislações estaduais e normas infralegais da possibilidade de transferência de titularidade da licença, que ocorre quando a atividade licenciada é transferida e passa a ser exercida sob as mesmas condições ambientais por outra pessoa física ou jurídica⁵⁵.

A esse respeito, é interessante notar também que não há na legislação básica portuária qualquer previsão da necessidade da transferência da titularidade da licença ambiental nas hipóteses de transferência de titularidade de contratos de arrendamento e/ou concessão para exploração de instalações portuárias localizadas dentro de portos organizados, ou de autorização para exploração de Terminais de Uso Privado, hipóteses essas que são tratadas pelo Decreto Federal 8.033/2013, pela Portaria da SEP-PR 249/2013, e pela Portaria Minfra 530/2019.

Em relação ao procedimento do processo de licenciamento, observa-se que, de forma geral e tal como previsto na Resolução CONAMA 237/1997, o mesmo segue um modelo trifásico, com cada uma das etapas possuindo objetivos e obrigações relacionadas diferentes, culminando na emissão de licenças específicas ao seu fim⁵⁶. De acordo com o artigo 8º da Resolução CONAMA 237/1997, essas licenças específicas são:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes, a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

⁵⁵ No Estado da Bahia, por exemplo, essa possibilidade é prevista por meio da Portaria INEMA 11.292/2016.

⁵⁶ CHIANCA, Maria Helena da Costa. Licenciamento Ambiental e a Política Pública Ambiental. In: Revista de Direito Ambiental. Vol. 92/2018. P. 167-188. Out-Dez/2018.

Vale notar, no entanto, que conforme previsto no artigo 12 da própria Resolução CONAMA 237/1997⁵⁷, existe a possibilidade de os órgãos ambientais estabelecerem procedimentos específicos no âmbito de suas respectivas competências, adotando inclusive modelos simplificados, nos casos de atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, e desde que aprovados pelos Conselhos de Meio Ambiente⁵⁸. A utilização desse tipo de procedimento simplificado não é incomum a nível estadual e municipal, sendo o mesmo previsto em diversas legislações, como, por exemplo, no estado de Minas Gerais, que prevê expressamente a possibilidade de licenciamento ambiental simplificado no artigo 14, inciso III, do Decreto Estadual 47.383/2018⁵⁹.

Outro aspecto que costuma variar em processos de licenciamento ambiental é o número e natureza dos estudos ambientais exigidos pelo órgão ambiental para assegurar a viabilidade ambiental do empreendimento e as condições de sua implementação. De forma geral, esses estudos são definidos e orientados por meio da emissão de um Termo de Referência⁶⁰ pelo órgão ambiental, sem prejuízo de pedidos posteriores de informações complementares, tal como previsto no artigo 10º, incisos IV e VI, da Resolução CONAMA 237/1997. Nesse sentido, vale notar que a emissão do Termo de Referência pelo órgão ambiental é condição precedente para emissão da autorização para exploração de instalações portuárias, e para celebração de contratos de concessão e arrendamentos portuários, tal como previsto no artigo 14, inciso III, da Lei dos Portos.

Nos casos de empreendimentos causadores de significativa degradação ambiental, um dos estudos exigidos para o licenciamento ambiental é necessariamente o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), tal como previsto no artigo 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal, e no

⁵⁷ “Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.”

⁵⁸ “§ 1º. Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.”

⁵⁹ “Art. 14. Constituem modalidades de licenciamento ambiental:” [...] “III - Licenciamento Ambiental Simplificado: licenciamento que pode ser realizado em uma única fase, no qual o empreendedor fornece as informações relativas à atividade ou ao empreendimento por meio de cadastro eletrônico, com emissão de licença denominada LAS-Cadastro, ou apresenta para análise do órgão ambiental competente RAS, contendo a descrição da atividade ou do empreendimento e as respectivas medidas de controle ambiental, com emissão de licença denominada LAS-RAS.”

⁶⁰ Cf. artigo 10 da CONAMA 237/1997.

artigo 3º da Resolução CONAMA 237/1997. Nesse sentido, o EIA é um estudo multidisciplinar que apresenta diversos exames e descrições do empreendimento ou atividade pretendida, visando demonstrar a sua viabilidade ambiental⁶¹ e contendo um juízo de valor do empreendedor a esse respeito.⁶² O EIA também é acompanhado de um respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), um instrumento que reformula as informações contidas no EIA em linguagem simples e acessível, com a finalidade de permitir à população geral acesso a tais informações⁶³.

Segundo Oliveira Neto e Garagnani (2016), o EIA é o estudo mais adequado para o licenciamento de empreendimentos portuários. Além disso, conforme previsto no artigo 2º, inciso III, da Resolução CONAMA nº 01/1986, portos são atividades passíveis de causar significativa impacto ambiental, cujo licenciamento deve ser precedido de EIA/RIMA. Ao analisar o rol de atividades sujeitas à elaboração de EIA previsto no referido artigo da Resolução CONAMA 01/1986, Machado (2020) entende que o estudo em questão não pode dispensado pelos órgãos ambientais, sendo ainda, em todos os casos, ônus do empreendedor provar que a atividade a ser licenciada não irá causar significativos impactos ambientais.

A Resolução CONAMA 01/1986 também prevê, sem prejuízo de exigências complementares por parte do órgão ambiental competente em casos concretos⁶⁴, as diretrizes gerais e atividades técnicas mínimas do EIA. Tais determinações incluem:

- I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
- II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
- III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;
- IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

⁶¹ PEREIRA, Reginaldo; WINCKLER, Silvana Terezinha. Instrumentos de tutela administrativa do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, [s. l.], v. 51, p. 193-231, jul-set 2008.

⁶² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2020. Pg. 276.

⁶³ OLIVEIRA NETO, João Acácio Gomes de; GARAGNANI, Thais. Licenciamento ambiental portuário. *Revista Síntese direito ambiental*, [s. l.], v. 1, n. 5, p. 34-42, jan-fev 2012.

⁶⁴ OLIVEIRA NETO, João Acácio Gomes de; GARAGNANI, Thais. Licenciamento ambiental portuário. *Revista Síntese direito ambiental*, [s. l.], v. 1, n. 5, p. 34-42, jan-fev 2012.

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

Com bases nas determinações acima, observa-se que o EIA possui mecanismos adequados para identificação e avaliação dos impactos ambientais causados por atividades portuárias. Por exemplo, a necessária consideração de planos e programas governamentais permitirá avaliar a compatibilidade do projeto com planos de zoneamento ambiental⁶⁵, algo que se julga indispensável em projetos portuários frente à previsão legal da proteção à Zona Costeira e a áreas de preservação permanente costeiras. Da mesma forma, o diagnóstico ambiental do empreendimento permitirá avaliar a *“qualidade das águas e dos sedimentos (principalmente se houverem atividades de dragagem); as características hidrodinâmicas; a biota aquática e aos aspectos da comunidade do entorno que, geralmente, compreende grupos de pescadores artesanais.”*⁶⁶.

⁶⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2020. Pg. 285.

⁶⁶ OLIVEIRA NETO, João Acácio Gomes de; GARAGNANI, Thais. Licenciamento ambiental portuário. Revista Síntese direito ambiental, [s. l.], v. 1, n. 5, p. 34-42, jan-fev 2012.

Por fim, cabe também tratar no presente trabalho da questão envolvendo a definição de competência do ente federativo para realização do processo de licenciamento ambiental. Isso porque, em que pese a competência para proteção do meio ambiente seja comum para a União, Estados e Municípios, o licenciamento ambiental é único, de modo que ele somente é realizado uma vez, por um único ente federativo⁶⁷.

Essa previsão consta expressamente do artigo 13 da Lei Complementar nº 140/2011, e vem sendo elogiada por certos juristas, como Bim (2015), que vê na norma prestígio ao “*princípio da segurança jurídica, o da eficiência (CF, art. 37, caput) e o da economicidade (CF, art. 70)*”⁶⁸, além de considerar a possibilidade de licenciamento por mais de um ente federativo excessivamente onerosa para empreendedores, além de não ser necessariamente melhor para o meio ambiente⁶⁹. Outros, como Machado (2020), questionam se o licenciamento ambiental realizado conjuntamente por mais de um ente federativo não seria mais adequado ao modelo de estado federativo adotado em um país de dimensões como a do Brasil, além de questionar a suposta eficiência do licenciamento único, que poderia ser considerado como uma supervalorização da rapidez empreendedora⁷⁰.

De todo modo, sendo o licenciamento ambiental único, é necessário definir o ente federativo competente para realizar o processo, tarefa essa que por muitas vezes não é simples e leva a disputas judiciais⁷¹. Para tanto, é preciso primeiro examinar os casos de licenciamento de competência da União, Estados e Municípios definidos expressamente no artigo 7º, inciso XIV, da Lei Complementar 140/2011, os quais devem ser observados por empreendimentos portuários, quais sejam:

“Art. 7º São ações administrativas da União:”
[...]

⁶⁷ BIM, Eduardo Fortunato. Competência para condução do licenciamento ambiental de portos e terminais portuários. In: MILARÉ, Édís et al, (coord.). Infraestrutura no direito do ambiente. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. E-book.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2020. Pg. 335-336.

⁷¹ BIM, Eduardo Fortunato. Competência para condução do licenciamento ambiental de portos e terminais portuários. In: MILARÉ, Édís et al, (coord.). Infraestrutura no direito do ambiente. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. E-book.

“XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;”

[...]

“Art. 8º São ações administrativas dos Estados: [...]

“XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º; XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);”

[...]

“Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:”

[...]

“XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);”

Em relação ao licenciamento ambiental dos municípios, vale observar, tal como faz Bim (2015), que a previsão contida na alínea a, do inciso XIV, do artigo 9º, tem como finalidade maior estabelecer a regulamentação da competência municipal de licenciar por meio de critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, ao invés de estabelecer uma competência a partir de categorizações do conceito de impacto local. Dessa forma, a competência para licenciar do município nunca poderá ser mais abrangente do que empreendimentos de

impactos locais, mas, em termos práticos, pode ser mais restrita do que uma esfera de atuação baseada somente nesse conceito⁷².

Já no que diz respeito ao licenciamento de competência federal, vale notar, tal como observado por Bim (2015), que o artigo 7º, inciso XIV, alínea h, da Lei Complementar nº 140/2011 eliminou o antigo critério de licenciamento federal com base no impacto de âmbito nacional ou regional do empreendimento previsto no artigo 10º, §4º, da Lei 6.938/1981 e artigo 4º da Resolução CONAMA 237/1997.

Além disso, também como observa Bim (2015) o artigo 7º, inciso XIV, alínea h, da Lei Complementar nº 140/2011, bem como o parágrafo único do referido artigo também permitem que União promova o licenciamento ambiental de certos empreendimentos definidos em ato do Poder Executivo, o qual foi concretizado por meio da edição do Decreto nº 8.437/2015. Mais relevante para o presente trabalho, verifica-se que o artigo 3º, incisos IV e V, preveem as hipóteses em que instalações portuárias serão licenciadas pela União, quais sejam:

Art. 3º Sem prejuízo das disposições contidas no art. 7º, caput, inciso XIV, alíneas “a” a “g”, da Lei Complementar nº 140, de 2011, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente os seguintes empreendimentos ou atividades: [...]

IV - portos organizados, exceto as instalações portuárias que movimentem carga em volume inferior a 450.000 TEU /ano ou a 15.000.000 ton/ano;

V - terminais de uso privado e instalações portuárias que movimentem carga em volume superior a 450.000 TEU /ano ou a 15.000.000 ton/ano;

Dessa forma, os critérios para atrair a competência da União para promover o licenciamento ambiental de instalações e atividades portuárias, são: (i) caso estejam localizadas dentro de portos organizados, se movimentarem cargas em volume superior ou igual a 450.000 TEU⁷³ por ano ou a 15.000.000 toneladas por ano; (ii) caso estejam localizadas fora do portos organizados, se movimentarem cargas em volume superior a 450.000 TEU por ano ou a 15.000.000 toneladas por ano; e (iii) seja localizada dentro ou fora de portos organizados, se cumprirem algum outro requisito

⁷² BIM, Eduardo Fortunato. Competência para condução do licenciamento ambiental de portos e terminais portuários. In: MILARÉ, Édís et al, (coord.). Infraestrutura no direito do ambiente. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. E-book.

⁷³ Conforme previsto no artigo 2º, inciso XXV, do Decreto nº 8.437/2015, TEU é “*Twenty-foot Equivalent Units (Unidades Equivalentes a Vinte Pés)* - unidade utilizada para conversão da capacidade de contêineres de diversos tamanhos ao tipo padrão International Organization for Standardization - ISO de vinte pés;”

do art. 7, inciso XIV, da Lei Complementar nº 140/2011. Nos demais casos, a competência será dos Estados ou dos Municípios, a depender dos impactos gerados pela instalação e da regulamentação expedida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado onde o empreendimento esteja localizado⁷⁴.

A respeito desses critérios, é importante também notar, assim como Bim (2015), que o Decreto 8.437/2015 utiliza os mesmos conceitos da Lei dos Portos para porto organizado, terminal de uso privado, área do porto organizado e instalações portuárias, conforme se verifica do artigo 2º, incisos XIX a XXII do referido decreto. Ou seja, há um diálogo direto do Decreto com a legislação básica portuária, de modo que o mesmo pode ser considerado uma legislação portuária correlata.

Além disso, ao final do Decreto 8.437/2015, também são previstas normas de transitoriedade para casos de licenciamentos que tenham sido iniciados antes da edição da norma. Nesse sentido, conforme previsto no artigo 4º do Decreto 8.437/2015, os processos de licenciamento já em trâmite antes da publicação do decreto poderão ser mantidos no órgão competente à época, cabendo aos órgãos competentes nos termos do Decreto assumirem o processo de licenciamento quando da renovação da Licença de Operação do empreendimento.

4.3.2 A lei do óleo

Além do papel central na promoção do processo de licenciamento ambiental de instalações portuárias, os órgãos ambientais federal, estaduais e municipais também possuem competência para a fiscalização, implementação e coordenação das políticas ambientais destinadas a instalações portuárias previstas na Lei do Óleo. Referido diploma legal tem como objetivo central a prevenção da poluição causada por óleo e outras substâncias perigosas em águas nacionais, além de implementar a “*Convenção Internacional para Prevenção da Poluição Causada por Navios*” (Referida como MARPOL 73/1978), a “*Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil*

⁷⁴ BIM, Eduardo Fortunato. Competência para condução do licenciamento ambiental de portos e terminais portuários. In: MILARÉ, Édís et al, (coord.). Infraestrutura no direito do ambiente. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. E-book.

em Danos Causados por Poluição por Óleo” (referida como CLC/1969), e a “*Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo*” (referida como OPRC/1990)⁷⁵.

Assim como reconhecido por Porto e Teixeira (2002), a Lei do Óleo prevê as seguintes obrigações para portos e instalações portuárias:

1. Elaborar **manual de procedimento** interno para o gerenciamento dos riscos de poluição, bem como a gestão dos diversos resíduos gerados ou provenientes das atividades de movimentação e armazenamento de óleo e substâncias nocivas e perigosas.
2. Dispor de **planos de emergência** individuais para o combate à poluição por óleo ou substâncias nocivas ou perigosas.
3. Deverão realizar **auditorias ambientais** bienais, independentes, com o objetivo de avaliar os sistemas de gestão e controle ambiental em suas unidades.
4. Dispor obrigatoriamente de **instalações ou meios adequados para o recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos** e para o combate da poluição, observadas as normas e critérios estabelecidos pelo órgão ambiental. ⁷⁶(grifos do autor)

Os planos de emergência individuais têm como objetivo prevenir a poluição⁷⁷, estipulando as medidas a serem tomadas pelos responsáveis por instalações portuárias nos casos de acidentes envolvendo o derramamento e descarga de óleo e outras substâncias perigosas⁷⁸. Conforme previsto no artigo 7º da lei, o plano também deve ser aprovado pelo órgão ambiental competente, o qual, segundo o artigo 2º, inciso XX, da Resolução CONAMA 398/2002, deverá ser sempre aquele que realizou o licenciamento ambiental da instalação portuária, devendo o documento ser apresentado quando da concessão da Licença de Operação, conforme previsto no artigo 3º da referida resolução.

A Lei do Óleo também prevê, em seu artigo 7º, §§ 1º e 2º, que os planos de emergência individuais deverão ser consolidados em um único plano nas áreas em que se concentrarem instalações portuárias, algo que deverá ocorrer sob a responsabilidade das entidades exploradoras

⁷⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 1136-1137.

⁷⁶ PORTO, Marcos Maia; TEIXEIRA, Sérgio Grein. *Portos e Meio Ambiente*. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p 128.

⁷⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2020.p. 1138.

⁷⁸ O conteúdo mínimo dos planos de emergência está previsto na Resolução CONAMA nº 398/2002

das instalações e portos e sob a coordenação do órgão ambiental competente. Como reconhecido por Machado (2020), a lei não indica com clareza se o órgão competente para a coordenação de tal consolidação seria federal ou estadual, mas, analisando as demais competências que a União possui no ordenamento jurídico brasileiro, referido autor conclui que tal obrigação caberia ao órgão federal ambiental, ou seja, ao IBAMA.

Já as auditorias ambientais independentes, por sua vez, têm como objetivos principais verificar o cumprimento por parte das instalações portuárias das normas ambientais vigentes, bem como assegurar a capacidade desses empreendimentos de responderem a acidentes ambientais⁷⁹. Tal como previsto no artigo 7º *caput* e parágrafo único, da Resolução CONAMA nº 306/2002, os relatórios de auditoria deverão ser apresentados a cada dois anos ao órgão ambiental competente, para incorporação ao processo de licenciamento ambiental do empreendimento, havendo ainda a possibilidade de indicação de diretrizes adicionais por parte da autoridade ambiental, quando se julgarem necessárias.

Assim como o plano de emergência e a auditoria ambiental, o manual de procedimento interno para o gerenciamento dos riscos de poluição também deverá ser submetido à aprovação do órgão ambiental competente, assim como previsto no artigo 6º, da Lei do Óleo. Novamente não há indicação clara se tal órgão deverá ser federal, estadual ou municipal. Diante de tal indefinição, Machado (2020), entende que tanto o órgão federal quanto o estadual possuem competência para aprovação do documento, em razão da competência comum de tais entes federativos para a proteção do meio ambiente prevista no artigo 23 da Constituição Federal.

Por fim, em relação às instalações ou meios adequados para o recebimento e tratamento de resíduos e para o combate da poluição, cabe destacar primeiramente, assim como faz Machado (2020), que tais obrigações serão obrigatórias para instalações portuárias que operem com cargas de óleo e substâncias perigosas, mas não necessariamente o serão para empreendimentos que lidem com outros tipos de cargas, tal como previsto no artigo 5º, §3º, da Lei do Óleo. Além disso, apesar da Lei não prever a necessidade de aprovação por parte dos órgãos ambientais de tais instalações e meios, é de se esperar que esses serão indiretamente avaliados durante o processo de licenciamento

⁷⁹ PORTO, Marcos Maia; TEIXEIRA, Sérgio Grein. Portos e Meio Ambiente. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p 157.

ambiental, tendo em visto que o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, documento que aponta e descreve as ações relativas ao manejo de resíduos sólidos, é documento integrante do licenciamento ambiental de portos, devendo ainda ser aprovado pelo órgão ambiental competente, conforme previsto nos artigos 1º, inciso II, e 5º, *caput*, da Resolução CONAMA nº 5/1993.

4.4 Autoridade marítima

A Autoridade Marítima é a autoridade investida diretamente pelo Comandante da Marinha, como órgão das Forças Armadas Brasileiras, e competente “*pela salvaguarda da vida humana e segurança da navegação no mar aberto e hidrovias interiores, bem como pela prevenção da poluição ambiental causada por navios, plataformas e suas instalações de apoio*”. Como definido pela própria lei, a Autoridade Marítima é incumbida da defesa do meio ambiente, possuindo, conforme reconhece Castro Junior (2006), papel de destaque na proteção do meio ambiente marinho e segurança da navegação. Para garantir o desempenho de tais funções, a Autoridade Marítima também é encarregada de diversos deveres previstos em legislações esparsas como a LESTA e a Lei do Óleo.

Além disso, como também observa Castro Junior (2006), essa autoridade é normalmente exercida pela DPC, órgão que tem a habilitação legal para expedir as normas administrativas infra-legais denominadas NORMAM, as quais regulam diversos assuntos afetos à esfera de competência da Autoridade Marítima. Apesar da atuação desse órgão estar mais próxima da navegação marítima, verifica-se que, em sua atividade de poder de polícia ambiental marítimo e poder normativo via a expedição de NORMAMs, a Autoridade Marítima acaba por desempenhar um papel relevante na prevenção e mitigação de diversos impactos ambientais causados por ou em Portos e instalações portuárias.

Mais especificamente, é possível citar a NORMAM 20-DPC, já mencionada no capítulo 3, que trata do gerenciamento de água de lastros em navios. Como visto no referido capítulo, a introdução de organismos alienígenas ao meio marinho local por meio da descarga de água de lastro de navios em águas portuárias é um dos principais impactos ambientais da atividade portuária

reconhecido por Porto e Teixeira, sendo capaz de desequilibrar o ecossistema local ao introduzir espécies invasoras. Por consequência, apesar da NORMAM 20-DPC não impor diretamente nenhuma obrigação a instalações portuárias, é possível aferir que os responsáveis por tais instalações ainda deverão observar as disposições contidas na norma para troca de água de lastro e sedimentos de navios.

Além da NORMAM 20-DPC, é possível citar novamente a NORMAM 11-DPC, que, como visto no capítulo 3, prevê a necessidade de Autoridade Marítima autorizar a realização de obras de dragagem, isto é, atividades portuárias acessórias e que estão incluídas na unidade epistemológica do Direito Portuário. Não obstante, a NORMAM 23-DPC também proporciona indiretamente a redução dos impactos ambientais decorrentes das atividades portuárias ao impor o controle de sistemas antiincrustante em embarcações. Conforme reconhecido pela Agenda Ambiental Portuária, a contaminação por meio de tintas antiincrustantes de embarcações é um dos principais contribuintes para poluição às águas portuárias.

Contudo, a participação mais decisiva da Autoridade Marítima para com a proteção ambiental portuária muito possivelmente se concentra no seu desempenho como órgão fiscalizador de acidentes de navegação e de controle da poluição marinha, funções circunscritas ao já mencionado poder de polícia ambiental marítimo do órgão. Dessa forma, conforme previsto no art. 22 da Lei do Óleo e reconhecido por SILVA (2018), todo acidente ocorrido em portos ou instalações portuárias que possam causar poluição das águas locais deve ser comunicado à Autoridade Marítima, que poderá eventualmente instaurar um inquérito administrativo para investigação de fatos e acidentes de navegação, caso o incidente cumpra os requisitos definidos no art. 14 da Lei 2.180/1954.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade exercida pelos portos é de suma importância para o desenvolvimento econômico de qualquer nação costeira, sendo, simultaneamente, um instrumento de fomento ao comércio internacional exterior e uma peça chave para a distribuição interna adequada de bens e produtos. Além da influência na seara econômica, os portos também cumprem um grande papel estratégico militar e político, sendo um símbolo de influência geopolítica da antiguidade até os dias atuais.

Até mesmo em razão de sua importância, também se reconhece que a atividade portuária sofre grande intervenção por parte do estado, que regula a participação de agentes privados no campo e por vezes exerce a atividade de forma direta ou indireta, como é mais comum no Brasil. O Direito Portuário surge então como disciplina que estuda a regulação jurídica das atividades portuárias, que consistem primordialmente (mas não exclusivamente) da movimentação de cargas e passageiros provenientes ou destinados ao transporte aquaviário, bem como das instalações, atores e relações que são inerentes a essa atividade.

Como visto, há boas razões para considerar o Direito Portuário como um ramo autônomo do Direito, nos termos definidos por Pasold. Além de um objeto de estudo claramente definido, verifica-se que também há uma legislação central à disciplina, a Lei 12.815/2013 ou Lei dos Portos, que define em linhas gerais as instalações portuárias e modos de operação permitidas no Brasil. Com base nesse diploma legal e outros, é possível observar que, no Brasil, a atividade portuária pode ser exercida dentro dos limites das instalações denominadas Portos Organizados, mediante a celebração de contrato de concessão ou arrendamento, ou ainda fora dessa poligonal, mediante autorização formalizada por contrato de adesão.

Além disso, seguindo os demais requisitos elencados por Pasold para configuração de um ramo autônomo do direito, verifica-se que o direito portuário sofre influências de diversos outros campos do Direito, incluindo o Direito Administrativo ou o Direito Trabalhista. Não obstante, nota-se que o Direito Portuário também está em contínuo processo de renovação, recebendo contribuições da doutrina, jurisprudência, além de novas legislações e regulamentações por entes da administração pública.

O presente trabalho teve como foco a relação do Direito Portuário com o Direito Ambiental, e, mais especificamente, como a Administração Pública garante e atua na proteção ao meio ambiente no contexto do Direito Portuário. Essa escolha se deu, em primeiro lugar, com o objetivo de apresentar e explorar os aspectos singulares da proteção ambiental no âmbito das atividades portuárias, que justificam o estudo desse tema sob a égide do Direito Portuário, e não como outro aspecto específico do Direito Ambiental. Não obstante, o presente trabalho também almejou tornar claro os principais atores e mecanismos responsáveis pela proteção ambiental portuária, uma vez que a miríade de órgãos e entidades da administração pública incumbidos dessas funções e a confusão administrativa daí decorrente é muitas vezes alvo de críticas por parte de doutrinadores e agentes privados.

Para executar tal proposta, tomou-se como definição de meio ambiente, enquanto bem e conceito jurídico, os elementos corpóreos e incorpóreos da biosfera e socioesfera que promovem a vida em todos os seus sentidos. Com base nessa definição, também foi possível identificar os principais impactos ambientais causados de forma geral por atividades portuárias, impactos esse que, como visto, atingem todos os elementos anteriormente delineados para o conceito de meio ambiente.

Em seguida, foram identificadas e classificadas - seguindo as categorias de legislação estabelecidas por Pasold - as principais normas legais e infralegais que se aplicam às atividades portuárias e constituem as formas de proteção ambiental nesse âmbito. Mediante esse exame, foi possível averiguar que a proteção ambiental portuária é, em larga escala, influenciada e determinada por meio de políticas ou leis nacionais de âmbito geral para proteção ambiental, como a PNMA ou a PNRS. Apesar disso, também se identificou inúmeras leis e normas conexas e básicas ao Direito Portuário que estipulam mecanismos proteção ambiental específicos ao setor.

É possível citar, como exemplo de legislação nesse sentido, a Lei do Óleo, que prevê a necessidade de auditorias ambientais bienais em terminais portuários, ou a agenda ambiental portuária, que se tornou um marco e guia para os demais diplomas legais determinados a realizar e complementar a proteção ambiental no âmbito da atividade portuária. Outro aspecto relevante é

que muitas das normas básicas ao Direito Portuário consistem em diplomas infralegais expedidas por órgãos ou entidades da administração pública com atuação voltada especificamente ao setor portuário.

Com isso em consideração, deu-se início ao exame da atuação dos órgãos mais relevantes para proteção ambiental portuários, os quais, no presente trabalho, foram tomados como o Minfra, a ANTAQ, o IBAMA e órgãos seccionais e locais do SISNAMA, e a Autoridade Marítima brasileira.

O Minfra e a ANTAQ, apesar de não atuarem exclusivamente em função do setor portuário, são os dois principais órgãos e entidades especializados nesse campo, sendo os principais formuladores de políticas públicas e regulamentações para a atividade portuária. O Minfra, como visto, é incumbido de implementar e regulamentar diversas políticas públicas e instrumentos com impactos diretos na proteção ambiental portuária, como o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário e o Sistema Gestão Ambiental e de Segurança e Saúde no Trabalho. A ANTAQ, por outro lado, emite diversas regulamentações com repercussões na esfera ambiental de instalações portuárias, além de fiscalizar a qualidade da proteção ambiental no contexto global dos portos, por meio de mecanismos como o IDA e a Agenda Ambiental ANTAQ.

O IBAMA e os órgãos seccionais e locais do SISNAMA, por sua vez, possuem como principal incumbência em relação à proteção ambiental dos portos a responsabilidade pela promoção do processo licenciamento ambiental. Em que pese esse instrumento ser aplicável não só aos portos, mas a qualquer atividade potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos naturais, verifica-se que o licenciamento é essencial ao controle, prevenção, e regularização dos impactos ambientais causados pela atividade portuária, cobrindo todos os elementos de meio ambiente conforme definido anteriormente. Não obstante, observa-se que esses órgãos e entidades ainda são responsáveis pela fiscalização de outros aspectos de proteção ambiental específicos às instalações portuárias, tais como o cumprimento de obrigações previstas na Lei do Óleo.

Por fim, também é relevante a atuação da Autoridade Marítima. Como visto, esse órgão possui funções e regulamentações específicas, emitidas por meio das NORMAMs, que reverberam

no controle ambiental das atividades portuárias. É possível citar, nesse sentido, as normas sobre gerenciamento de água de lastro de navios, ou de sistemas antiincrustantes. De todo modo, acredita-se que o aspecto mais relevante da atuação da Autoridade Marítima para os portos e instalações portuária é o seu papel como órgão responsável pela salvaguarda da vida no mar e acidentes marinhos, tendo em vista o sempre presente risco de acidentes de navegação nas águas portuárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BIM, Eduardo Fortunato. Competência para condução do licenciamento ambiental de portos e terminais portuários. *In*: MILARÉ, Édís *et al*, (coord.). **Infraestrutura no direito do ambiente**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Agendas ambiental 2018/2019**. Brasília: ANTAQ, 2018. Disponível em: http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Agenda_Ambiental_2018_2019.pdf. Acesso em 26 de out. 2020.

_____. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Agendas ambientais portuárias**. Brasília: ANTAQ, 2011. Disponível em: http://web.antaq.gov.br/portalv3/pdf/CARTILHA_AgendasAmbientaisPortuarias.pdf. Acesso em 26 de out. 2020.

_____. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **O porto verde: modelo ambiental portuário**. Brasília: ANTAQ, 2011. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/portalv3/pdf/PortoVerde.pdf>. Acesso em 26 de out. 2020.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 1 de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 306 de 05 de julho de 2002**. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 2 set. 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm >. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Decreto Federal nº 8.033, de 27 de junho de 2013. Regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 28 jun. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8033.htm. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Lei Federal nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 5 jun. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112815.htm. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Ministério da Infraestrutura. **Agenda de sustentabilidade do MINFRA período 2020-2022**. Brasília: MINFRA, jan. de 2020. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/agendasustentabilidade_20_22.pdf. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

_____. Ministério da Infraestrutura. **Diretrizes de sustentabilidade do MINFRA**. Brasília: MINFRA, jan. de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/diretrizesdesustentabilidademinfra-pdf>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. Aspectos destacados da proteção do meio ambiente marinho no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, [s. l.], v. 43, p. 222-245, jul-set 2006.

CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino. **Direito portuário e a nova regulação**. 2ª edição. São Paulo: Aduaneira, 2019.

CHIANCA, Maria Helena da Costa. **Licenciamento Ambiental e a Política Pública Ambiental**. In: Revista de Direito Ambiental. Vol. 92/2018. p. 167-188. Out-Dez/2018.

COMMETTI, Filipe Domingos; VENDRAMINI, Sylvia Maria Machado; GUERRA, Roberta Freitas. O desenvolvimento do direito das águas como um ramo autônomo da ciência jurídica brasileira. **Revista de Direito Ambiental**, [s. l.], v. 51, p. 45-91, jul-set 2008.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 234 p.

FAVACHO, Frederico. A dicotomia terminal público e terminal privado na nova Lei dos Portos: uma revisão de como chegamos ao modelo atual e quais os seus desafios. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). **Direito Portuário Brasileiro**. 1. ed. São Paulo (SP): Marcial Pons, 2015. p. 172-185.

FREITAS, Vladimir Passos de. O papel das agências reguladoras frente à proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, [s. l.], v. 76, p. 213-235, 2014.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti; LIMA, Cristiana Maria Melhado Araujo. Diferenças entre terminais portuários de uso público e de uso privado. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). **Direito Portuário Brasileiro**. 1. ed. São Paulo (SP): Marcial Pons, 2015. p. 153-171.

JUNQUEIRA, Kátia. **Sinergias entre as agências reguladoras e o meio ambiente**. In: Revista Justiça e Cidadania, ed. 152, 19 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.editorajc.com.br/sinergias-entre-as-agencias-reguladoras-e-o-meio-ambiente/>. Acessado em outubro de 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. O regime jurídico das atividades portuárias e seus reflexos sobre a delimitação do porto organizado. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). **Direito Portuário Brasileiro**. 1. ed. São Paulo (SP): Marcial Pons, 2015. p. 291-314.

KITZMANN, Dione; ASMUS, Milton. Gestão ambiental portuária: desafios e possibilidades. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, 2006.

KRELL, Andreas J. Licença ou autorização ambiental? Muita discussão em torno de um falso dilema. **Revista de Direito Ambiental**, [s. l.], v. 49, p. 56-72, jan-mar 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 1456.

MARANHÃO, Ney. Meio Ambiente: Descrição Jurídico-Conceitual. **Revista de Direito Ambiental**. vol. 90/2018. p. 117 - 151. Abr - Jun / 2018. DTR\2018\15645.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil. **Revista dos Tribunais**. Vol. 706/1994. P. 7-29. Ago/1994. DTR/1994/615.

MORAIS, Roberta Jardim de et al. Os riscos para a gestão ambiental dos portos organizados decorrentes de alteração de poligonais. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). **Direito Portuário Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2015. p. 469-478.

OLIVEIRA NETO, João Acácio Gomes de; GARAGNANI, Thais. Licenciamento ambiental portuário. **Revista Síntese direito ambiental**, [s. l.], v. 1, n. 5, p. 34-42, jan-fev 2012.

PASOLD, Cesar Luiz. Introdução especial: percepção panorâmica do novo Direito Portuário Brasileiro. *In*: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Portuário e a nova regulação**. 2. ed. São Paulo (SP): Aduaneiras, 2019. p. 41-89.

PEREIRA, Reginaldo; WINCKLER, Silvana Terezinha. Instrumentos de tutela administrativa do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, [s. l.], v. 51, p. 193-231, jul-set 2008.

PORTO, Marcos Maia; TEIXEIRA, Sérgio Grein. **Portos e meio ambiente**. São Paulo (SP): Aduaneiras, 2002. 224 p.

PUTTEN, Frans-Paul van der; MEIJNDERS, Minke. China, Europe and the Maritime Silk Road. **Clingendael report**, [s. l.], 2015. Disponível em: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/China_Maritime_Silk_Road.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

SILVA, Americo Luis Martins da. **Direito Aquaviario e da Navegação Marítima**. 1. ed. [S. l.: s. n.], 2018. 783 p. v. 1.

SILVA, Danilo Tavares da; RODRIGUES, Carolina Caiado Lima. Diferenças entre terminais portuários de uso público e de uso privado: licitação, chamamento público e processo seletivo. *In*: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). **Direito Portuário Brasileiro**. 1. ed. São Paulo (SP): Marcial Pons, 2015. p. 186-196.

SILVA, Francisco Carlos de Moraes; MAZZEI, Rodrigo. O microssistema (e autonomia) do Direito Portuário. **Revista de Direito Privado**, [s. l.], v. 56, 2013.

SILVA, Jefferson Valdir; CYPRIANI, Leandro Paulo. A atividade portuária e as questões ambientais: abordagem jurídica. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 1, n. 1, 3º quadrimestre de 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros

Editores, 2013.

SOUSA, Maurício Araquam. Diferenças entre terminais portuários de uso público e de uso privado. *In*: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). **Direito Portuário Brasileiro**. 1. ed. São Paulo (SP): Marcial Pons, 2015. p. 197-213.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Os portos brasileiros e seus gargalos frente às novas necessidades: especial referência à gestão ambiental. *In*: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de; PASOLD, Cezar Luiz (Coord.) **Direito Portuário, regulação e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

VASCONCELOS, Flávia Nico. Os Desafios da Legislação Ambiental para os Portos: A Interface Ambiental no Porto de Vitória/ES. *In*: **30 SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO – A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE, APP URBANA, ANAIS**, 2014, Belém, Pará. [S. l.: s. n.], 2014.

VILELA, Danilo Vieira. **Agência reguladoras e a efetivação da ordem econômica constitucional brasileira**. Salvador: JusPodivm, 2018. 194 p.