



A Autoridade Portuária como Entidade Pública corresponsável pela Gestão Ambiental Portuária

Denis Rafael Ramos

(Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina)

Renata B. Giacometti

(Diretoria Jurídica / Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina)

Resumo

A aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável na gestão portuária apresenta-se como importante ferramenta na instrumentalização do conceito constitucional de meio ambiente equilibrado. Assim, a Autoridade Portuária, no exercício do poder regulador e de polícia, possui atribuição fiscalizatória em suas áreas de atuação, estando excluída do conceito de poluidor, visto que, na responsabilidade administrativa ambiental, deve-se aplicar a teoria subjetiva.

Palavras-chave: Proteção ao Meio Ambiente; Desenvolvimento Econômico; Autoridade Portuária; Poluição; Gestão Ambiental Portuária.

Desenvolvimento econômico e meio ambiente

A análise ora proposta requer a compreensão do conceito de meio ambiente insculpido no artigo 225 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.

Significa dizer que todos, poder público e coletividade, devem atuar de modo ativo na defesa e preservação do meio ambiente. Percebe-se a importância de tal norma na medida em que esta consubstancia o meio ambiente como um direito humano e fundamental. Isto porque as ameaças ao meio ambiente repercutem diretamente na questão da sobrevivência da vida humana (TRINDADE, 2002, p. 946). Sem a existência de um meio ambiente equilibrada, impossível a existência de vida, especialmente a humana.

É a partir desta concepção que surge a ideia de responsabilidade ambiental, devendo ser interpretada como um dever de todos na salvaguarda do meio ambiente.

Aqui cabe lembrar o conceito de desenvolvimento sustentável, que foi utilizado pela primeira vez *Relatório de Brundtland*, intitulado *Nosso Futuro Comum*, publicado em 1987, descrito como um “desenvolvimento que satisfaça as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Este relatório trazia a noção de que o desenvolvimento econômico deve caminhar em conjunto com o desenvolvimento social e ecológico, na medida em que o homem percebe-se como parte integrante de um grande sistema.



Conforme explica GIACOMITTI (2014, p. 17), a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, popularmente conhecida como Eco-92, instrumentalizou o conceito de desenvolvimento sustentável através do texto da Declaração do Rio:

Princípio 1 Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 2 Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle **não** causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3 O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e **não** pode ser considerada isoladamente deste.

[sem destaque no original]

Esta declaração é importante na medida em que ratifica a preocupação que os países devem ter na preservação ambiental, como “parte integrante do processo de desenvolvimento”. Em outros termos, tem-se que a preocupação com o meio ambiente deve nortear todos os empreendimentos econômicos.

Neste sentido, interpretando o alcance da expressão “ecologicamente equilibrado”, Paulo José Leite FARIAS (1999, p. 247) esclarece que deve ocorrer a conservação e salvaguarda do meio ambiente por intermédio de políticas públicas:

O significado incorporado no texto constitucional requer a conservação e a salvaguarda dos recursos naturais – pela menção clara a “equilíbrio ecológico” – em suas diversas angulações, extravasando as acepções limitadas à paisagem, à ordenação do território e à salubridade do ambiente.

A tutela do ambiente, nessa ótica, como aponta Mateo, toma a vertente de *tutela do equilíbrio ecológico*, caracterizando-se por seu caráter sistemático [...]

O disposto no artigo 225 da Constituição Federal encerra, sem sobra de dúvidas, normas-objetivo determinantes dos fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade em matéria ambiental para a indução e direção de comportamentos, por meio de políticas públicas, possibilitando, destarte, seja efetivada a ênfase na prevenção do dano ambiental.

Observe-se que normas de conduta e normas de organização, em si, permitem a proteção do ambiente de maneira meramente corretiva, após a realização do dano, sendo, via de regra, irreparável o ambiente lesado e ineficaz a sanção imposta.

As normas-objetivo em sede constitucional-ambiental representam, pelo exposto, a *viabilidade da prevenção do dano ambiental como vértice das políticas públicas dirigidas à preservação do ambiente.*

Exigem as normas-objetivo de ordem ambiental uma *ação positiva* do Estado não apenas no sentido de controlar e intervir nas ações degradadoras do ambiente, mas, especialmente, no sentido da implementação de políticas públicas dirigidas à defesa e preservação do ambiente, assim como uma *ação negativa*, consubstanciada na proibição dirigida ao Estado de praticar ações atentatórias ao equilíbrio ecológico ou que coloquem em risco os elementos ambientais, sujeitas pois, a controle jurisdicional.

[sem destaques no original]



O posicionamento do autor traz a ideia de que a preservação ao meio ambiente é um objetivo a ser seguido pelo Estado e pela sociedade, sendo mais importante a prevenção a meio ambiente ecologicamente equilibrado do que a sua reparação quando da ocorrência de dano ambiental. No mesmo sentido, é o posicionamento de Eros Roberto GRAU (1990, p. 255):

Princípio da ordem econômica constitui também a defesa do meio ambiente (art. 170, VI), trata-se de princípio constitucional impositivo (Canotilho), que cumpre dupla função, qual os anteriormente referidos. Assume também, assim, a feição de diretriz (Dworkin) – norma-objetivo – dotada de caráter constitucional conformador, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas.

Considere-se nesse contexto que, assim como o meio ambiente, o desenvolvimento econômico tem proteção constitucional e por isso a incidência de um deles não impede a incidência do outro, mas antes se impõe a ponderação desses princípios constitucionais. Sobre a necessidade de uma interpretação harmônica entre tais normas constitucionais, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou a respeito:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Adequação da arquição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação. [...] 4. Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica. [...]

[Parte do voto] O desafio agora experimentado é marca da passagem de um Estado de Direito Democrático e Social, para o que Gomes Canotilho denomina Estado Constitucional Ecológico, resultado de “uma significativa alteração quanto ao modo e extensão das actividades e projectos carecidos de regulação. Não se trata apenas de policiar os perigos das ‘instalações’ ou das ‘actividades’, mas também de acompanhamento de todo processo produtivo e de funcionamento sob um ponto de vista ambiental. A imposição de um direito ambiental integrativo obriga, em segundo lugar, à passagem de uma compreensão monotemática para um entendimento multitemático que obriga a uma ponderação ou balanceamento dos direitos e interesses existentes de uma forma substancialmente inovadora. Assim, a concepção integrativa obrigará a uma



avaliação integrada de impacto ambiental incidente não apenas sobre projectos públicos ou privados isoladamente considerados, mas sobre os próprios planos (planos directores municipais, planos de urbanização). (...) Em terceiro lugar, um direito de ambiente integrativo produz conseqüências no modo de actuação dos instrumentos jurídicos do Estado de Direito Ambiental" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo (Coords.). Estudos de Direito Constitucional em Homenagem a José Afonso da Silva . São Paulo: Malheiros, 2003, p. 106).

(STF, Tribunal Pleno, ADPF 101, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 24/06/2009, DJe-108 DIVULG 01-06-2012 PUBLIC 04-06-2012 EMENT VOL-02654-01 PP-00001 RTJ VOL-00224-01 PP-00011)

[sem destaque no original]

Ratifica-se, assim, a importância da interpretação conjugada de tais princípios, especialmente com relação à aplicação direta no meio ambiente marinho, local em que ocorre cerca de 80% do comércio mundial em volume e mais de 70% do comércio mundial em valor (ONU, 2013, [s.p.]). Ademais, é relevante a eficiência energética do transporte marítimo, responsável por, no máximo, 5% de todas as emissões de carbono do mundo (CASTRO JÚNIOR, 2011, p. 254).

Deste modo, as políticas públicas voltadas ao setor portuário são determinantes na conjuntura econômica brasileira (FARRANHA, FREZZA e BARBOSA, 2015) e mundial.

Contudo, trata-se de um setor extremamente complexo e, atualmente, um dos principais gargalos brasileiros frente ao comércio internacional, considerando a má qualidade de infraestrutura e os problemas de transporte e logísticas (ABREU, 2016, [s.p.]).

Dentro deste contexto, revela-se a imprescindível necessidade de preservação ambiental, uma vez que o meio ambiente marinho é complexo por natureza, visto a constante movimentação das águas que tornam um dano ambiental com influências supranacionais. Significa dizer que o dano ocorrido em um país pode ocasionar poluição em países vizinhos ou mesmo muito distante da origem do dano. São os denominados impactos ambientais transfronteiriços (OLIVEIRA, 2007, p. 85).

Faz-se, portanto, urgente a necessidade de que haja uma constante preocupação estatal visando que as operações portuárias ocorram de modo eficiente e sustentável.

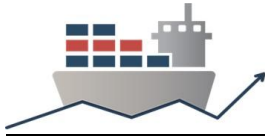
Responsabilidade administrativa ambiental

No Brasil, a responsabilidade ambiental é tripartida, conforme conceito constante no texto constitucional (artigo 225, § 3º):

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Depreende-se, pois, que todo aquele que desenvolver atividades ou condutas lesivas ao meio ambiente responderá nas esferas administrativa, civil e penal, podendo, inclusive, ocorrer a penalização nas três, cumulativamente, sem que ocorra o *ne bis in idem* (FIORILLO, 2013, p. 137), por se tratar de interesses distintos.

Sobre a responsabilidade ambiental tripartida, observe-se a explicação de José Afonso da SILVA (2005, p. 846/847):



18. RESPONSABILIDADE POR DANOS AMBIENTAIS. [...] O dispositivo constitucional, como se vê, reconhece três tipos de responsabilidade, independentes entre si - a administrativa, a criminal e a civil -, com as respectivas sanções. O que não é peculiaridade do dano ecológico, pois qualquer dano a bem de interesse público pode gerar os três tipos de responsabilidade.

Responsabilidade administrativa. Resulta de infração a normas administrativas, sujeitando-se o infrator a uma sanção de natureza também administrativa: advertência, multa, interdição de atividade, suspensão de benefícios etc. A responsabilidade administrativa fundamenta-se na capacidade que tem têm as pessoas jurídicas de direito público de impor condutas aos administrados. Esse poder administrativo é inerente à Administração de todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, nos limites das respectivas competências institucionais.

Responsabilidade criminal – Emanada do cometimento de crime ou contravenção, ficando o infrator sujeito à pena de perda da liberdade ou pena pecuniária. Há, pois, dois tipos de infração penal: o crime e contravenção. [...]

Os crimes ecológicos só existem na forma definida em lei, e só quando definidos em lei. [...]

Responsabilidade civil – É a que impõe ao infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo causado por sua conduta ou atividade. Pode ser contratual – por fundamentar-se em um contrato – ou extra-contratual - por decorrer de exigência legal (responsabilidade legal) ou mesmo de ato ilícito (responsabilidade por risco).

No presente artigo, concentraremos a análise na esfera administrativa. Assim, neste contexto de preservação ambiental, sabe-se que é atribuição do órgão ambiental (definição constante na Lei nº 9.966/2000, artigo 2º, XXI), no âmbito de sua competência (federal, estadual ou municipal), promover a fiscalização, o controle e a proteção do meio ambiente. A responsabilização administrativa, assim, decorre de infrações às normas administrativas de proteção ambiental e enseja a imposição de uma sanção ao sujeito infrator.

De modo que o princípio da legalidade seja respeitado, cabe lembrar que tanto a infração quanto a sanção necessitam estar previstas em lei para que, então, o órgão ambiental competente lavre o respectivo Auto de Infração.

Outra característica importante da responsabilidade administrativa diz respeito ao seu caráter subjetivo. Enquanto na esfera civil a responsabilidade ambiental se funda na teoria objetiva, na esfera administrativa há a necessidade de comprovação de dolo ou culpa. Significa dizer que se aplica a teoria subjetiva na responsabilidade ambiental administrativa (MUKAI, [s.a.], [s.p.]).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. DANO AMBIENTAL. ACIDENTE NO TRANSPORTE DE ÓLEO DIESEL. IMPOSIÇÃO DE MULTA AO PROPRIETÁRIO DA CARGA. IMPOSSIBILIDADE. TERCEIRO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA.

I - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes ao deslinde da controvérsia de modo integral e adequado, apenas não adotando a tese vertida pela parte ora Agravante. Inexistência de omissão.

II - A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador.

III - Agravo regimental provido.

(AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/06/2015, DJe 07/10/2015)

[sem destaque no original]



Tal conceituação é importante para que se compreenda a correta forma de atuação do órgão ambiental.

O pacto federativo como mecanismo de descentralização administrativa

Uma das alternativas de que dispõe o Estado para melhorar o desempenho e a preocupação do setor portuário com uma eficiente gestão ambiental, encontra respaldo na repartição constitucional de competências (material e legislativa), inerente ao pacto federativo que orienta o Estado brasileiro.

A repartição de competências como mecanismo de divisão de poderes entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) é tema árduo e que exige aprofundamento teórico, bastando, para a compreensão da proposta deste artigo, ter em mente as competências que a Constituição Federal de 1988 reservou à União em matéria ambiental e em matéria portuária.

Sobre meio ambiente, o texto constitucional atribuiu à União competência privativa para legislar, por exemplo, sobre águas e energia (art. 22, IV); e competência concorrente com os Estados e o Distrito Federal, especificamente sobre florestas, caça, pesca e proteção do meio ambiente (art. 24, VI).

No plano material (ou administrativo), distribuiu-se entre todos os entes federados competência comum para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, VI).

Especificamente nas atividades portuárias, a regulamentação da respectiva competência administrativa é bastante complexa, visto que há dever de fiscalização para os três entes da federação.

Existe previsão de que esta competência [administrativa] deveria ser regulamentada por lei complementar, o que ocasionou a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011 para regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal. Esta lei prevê a criação de uma comissão tripartida (composta por membros das três esferas de atuação), apresentando as diferenças mais específicas de competência, sobretudo em relação à União e ao Município.

Entretanto, a citada Lei Complementar não clarifica a questão da competência administrativa para a proteção do ambiente costeiro; tão somente indica o caminho a ser seguido. Para exemplificar, tem-se que a competência para licenciar os portos organizados e os terminais de uso privado, conforme dispõe o parágrafo único do art. 7º, cujo regulamento, estabelecido pelo Decreto nº 8.437/2015, distribuiu a competência entre os órgãos federal e estadual, considerando a capacidade de movimentação das instalações portuárias (art. 3º, IV e V).

Por outro lado, os portos concentraram-se na esfera de competências da União, seja para legislar privativamente sobre o setor (art. 22, X), seja para explorá-los, diretamente ou mediante autorização ou concessão (art. 21. XII, f).

As competências materiais e legislativas de que dispõe a União apresentam-se como um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico e para a gestão ambiental portuária.

Na ótica do desenvolvimento econômico, é interessante notar o efetivo exercício, na esfera federal, das competências constitucionais, pois a regulação e a gestão dos portos brasileiros passaram por modificações substanciais nas últimas décadas, destacando-se sobretudo a ampliação dos modelos de gestão dos portos públicos em razão dos processos de descentralização e de delegação a estados e municípios. Neste sentido, pode-se citar a promulgação da Lei nº 8.630/93,



conhecida como a Lei de Modernização dos Portos, com a qual promoveu-se a descentralização da administração dos portos e a participação da iniciativa privada na atividade portuária; a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ pela Lei nº 10.233/2001; e finalmente o novo marco regulatório do setor, estabelecido pela Lei nº 12.815/13 (precedida pela Medida Provisória nº 595/2012).

A partir da promulgação da Lei nº 8.630/93, revelou-se o objetivo de tornarem-se os portos brasileiros mais ágeis e competitivos. Para tanto, as operações portuárias e a administração dos terminais passaram a ser realizados pela iniciativa privada, e ao poder público reservou-se a responsabilidade pela administração e a fiscalização do uso da infraestrutura, pela celebração dos contratos de arrendamentos e de autorizações, e pelos investimentos nos acessos terrestres e aquaviários.

Em artigo no qual compararam modelos internacionais de gestão portuária com o modelo de descentralização estabelecido no Brasil em 1993, ROCHA e MORATO ([s.a.], p. 7) observaram os resultados positivos, do ponto de vista comercial, da evolução legislativa:

Atualmente, em decorrência especialmente do novo arcabouço jurídico do setor da década de 1990, a maior parte da movimentação de cargas nos portos brasileiros ocorre em terminais já transferidos ao setor privado, com destaque para o segmento de contêineres. O processo de concessões de terminais vem sendo realizado por intermédio de leilões, em que normalmente o ganhador é aquele que faz a maior oferta de pagamento pelo arrendamento das instalações. [...]

A transferência da responsabilidade sobre a movimentação de cargas para o setor privado permitiu a realização de investimentos em equipamentos portuários e o aumento da capacidade dos terminais, com positivos reflexos sobre os custos de movimentação de cargas. De acordo com dados da ANTAQ (2008), o custo de movimentação de contêineres nos principais portos brasileiros sofreu uma redução real de 53%, entre os anos de 1997 e 2003. O custo de movimentação de carga geral reduziu-se em 59% e a movimentação de graneis sólidos sofreu decréscimo de 56%, demonstrando os benefícios da participação privada no setor. [...]

Conforme afirma Lacerda (2005), a tendência internacional, nas últimas décadas, é de aumento da participação privada nos portos, principalmente nos terminais de movimentação e armazenagem de cargas.

Inegavelmente, a transferência das operações portuárias e dos terminais à iniciativa privada, com a concentração no poder público da propriedade da terra e da administração portuária – características do modelo *Landlord Port*, adotado pela maioria dos países – contribuiu para a eficiência das atividades.

A Autoridade Portuária como personificação do exercício das competências da União em matéria ambiental

A Autoridade Portuária, neste contexto, é a autoridade responsável pela administração do porto organizado, nos termos da Lei nº 9.966/2000, artigo 2º:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei são estabelecidas as seguintes definições:
XXIII – autoridade portuária: autoridade responsável pela administração do porto organizado, competindo-lhe fiscalizar as operações portuárias e zelar para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;



As competências atribuídas à Autoridade Portuária estão preconizadas na Lei nº 12.815/13, artigos 17 e seguintes, deixando claro que as suas atividades se limitam ao **exercício do poder regulador e de polícia**.

Assim, considerando o poder regulador e de polícia da Autoridade Portuária, e considerando também a constante preocupação que se deve ter com a preservação do meio ambiente, constata-se a preocupação do setor portuário brasileiro na temática ambiental, especialmente voltada a uma **eficiente gestão ambiental portuária**.

A gestão ambiental portuária foi tratada, inicialmente e de modo abstrato, pela já referida Lei nº 8.630/93, que a atribuía de forma compartilhada à Autoridade Portuária e ao Conselho de Autoridade Portuária (CAP), quando este conselho ainda tinha função deliberativa.

Aquela lei preconizava ser competência do CAP “assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente” (art. 30, § 1º, XII), e da administração do porto, exercida pela Autoridade Portuária, a competência para “fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente” (art. 33, § 1º, VII).

Posteriormente, com a nova regulamentação do setor, promovida pela Lei nº 12.815/13, que atribuiu ao CAP papel consultivo (art. 20), suprimindo-lhe o papel deliberativo, a gestão ambiental concentrou-se na esfera de atuação da Autoridade Portuária (art. 17, § 1º, VI).

Art. 17. A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária:
[...]

VI - fiscalizar a operação portuária, zelando pela realização das atividades com regularidade, eficiência, **segurança e respeito ao meio ambiente**;

[sem destaque no original]

O que chama a atenção é que o modo singular como a matéria foi tratada pelas referidas leis, apenas direcionando à Autoridade Portuária a incumbência de fiscalizar as operações portuárias para que se realizem com segurança e respeito ao meio ambiente, parece não refletir o seu relevante papel na gestão ambiental portuária. Afinal, era necessário que tal incumbência se fizesse acompanhar de instrumentos eficazes para o pleno atendimento dos objetivos da lei e de uma distribuição de competências entre as demais autoridades corresponsáveis pela tutela do meio ambiente.

Neste ponto cabe um parêntese para citar a existência de instrumentos capazes de “medir” uma gestão portuária eficiente. Trata-se do Índice de Desempenho Ambiental (IDA), índice este criado por intermédio da Resolução 2650/2012 - ANTAQ, “como instrumento de acompanhamento e controle de gestão ambiental em instalações portuárias. Portanto, o IDA permite quantificar e simplificar informações de forma a facilitar o entendimento do público e de tomadores de decisão acerca das questões ambientais portuárias”.

A partir deste índice, constata-se a preocupação em instrumentalizar normas que permitam a aplicação direta do dispositivo constitucional.

Denota-se, portanto, da importância de se efetuar a interpretação da Lei nº 12.815/2013 conjugada com todo o arcabouço jurídico brasileiro. Uma leitura desatenta poderia ser capaz de concluir que a Autoridade Portuária estivesse abrangida pelo amplo conceito legal de poluidor: “pessoa física ou jurídica, de direito



público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV, da Lei nº 6.938/81).

Entretanto, essa lacuna legislativa é apenas aparente, pois o meio ambiente, como bem observa FARIAS (1999, p. 223), “deve ser visto sob o ponto de vista sistêmico, o que ocasiona sua interação com todo o ordenamento jurídico”.

Em outras palavras, a complexidade do tratamento da matéria não admite uma leitura rasa e isolada das normas estabelecidas pela legislação específica do setor portuário nem dos princípios e normas distribuídas no arcabouço jurídico destinado à tutela do meio ambiente. Nesse contexto, o que se está a propor no presente artigo é a percepção da Autoridade Portuária como um verdadeiro instrumento de que dispõe o Estado para garantir a gestão eficiente do meio ambiente, sendo por isso incompatível com o ordenamento jurídico vigente concebê-la como entidade potencialmente poluidora.

Sendo a Autoridade Portuária imbuída do poder regulador e de polícia, possui o dever de efetuar uma gestão eficiente do meio ambiente, auxiliando na promoção do equilíbrio ecológico através de ações preventivas.

E assim deve ser porque, como visto acima, a Constituição Federal de 1988 reservou à União competência (comum) para proteger o meio ambiente e competência para explorar os portos, devendo esse ente dispor de mecanismos eficientes para extrair tais preceitos do plano abstrato e inseri-los na complexidade do setor portuário. Para tanto, o principal mecanismo jurídico-político é o federalismo brasileiro.

Apenas o pacto federativo permite a já estudada concentração de competências na esfera da União e, ao mesmo tempo, a descentralização administrativa do exercício dessas mesmas competências sem que se coloque em risco a autonomia desse ente federado, como ocorre no setor portuário, em que a exploração geralmente ocorre mediante a delegação da competência a Estados e Municípios.

Nesta perspectiva, a figura da Autoridade Portuária apresenta-se como um mecanismo regulatório com o qual a União, no ambiente portuário, diretamente ou indiretamente (através dos entes delegatários), executa a sua atribuição constitucional de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, VI, CF).

Com efeito, ainda que se possa considerar uma técnica legislativa tímida ou contida, por ter se limitado a praticamente repetir a redação da norma prevista na Lei nº 8.630/93, atribuindo à Autoridade Portuária a competência para “fiscalizar a operação portuária, zelando pela realização das atividades com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente”, a Lei nº 12.815/13, tal como a lei anterior, nada mais fez do que dotar de certa *personificação* a esfera de competências da União em matéria ambiental no setor portuário.

Dessa forma, antes de relegar à Autoridade Portuária um papel secundário, o legislador reconheceu a sua inegável importância para a boa gestão do meio ambiente portuário, inserindo-a no âmbito regulatório junto com a Secretaria Especial de Portos (SEP), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a Autoridade Marítima e a Autoridade Aduaneira, cada qual exercendo as suas atribuições dentro de suas esferas de competências.

Isso pode ser constatado nas normas infraconstitucionais que tratam das atribuições das entidades que atuam nos portos organizados. A Autoridade Portuária tem as suas atribuições de fiscalização previstas na Lei nº 12.815/2013 e na Portaria SEP nº 111/2013.



A leitura sistemática dessas normas indica que compete à Autoridade Portuária comunicar à ANTAQ a ocorrência de acidentes e ilícitos praticados por operadores portuários e terceiros dentro da área do porto organizado (Lei nº 12.815/2013, art. 17, § 1º, XI):

Art. 17. A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária: [...]

XI - reportar infrações e representar perante a Antaq, visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos;

No mesmo sentido é a Portaria SEP nº 111/2013, que estabelece as normas, os critérios e os procedimentos para a pré-qualificação dos operadores portuários:

Art. 21. Ocorrências desabonadoras por parte do operador portuário, desempenho operacional insatisfatório, transgressões às obrigações estabelecidas na legislação e nas normas emanadas da Administração do Porto, bem como reclamações sobre a qualidade dos serviços portuários, irresponsabilidades, danos e/ou negligências na proteção ambiental ou na segurança e saúde ocupacional, serão comunicadas pela Administração do Porto à Antaq para aplicação das penalidades previstas na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013.

[sem destaque no original]

A interpretação dos dispositivos transcritos evidencia o protagonismo da Autoridade Portuária no que se refere à fiscalização das atividades, para que ocorram com respeito ao meio ambiente.

A incompatibilidade entre os conceitos de Autoridade Portuária e de poluidor

Não há como negar que, ao lado dos órgãos ambientais e dos órgãos regulatórios, a Autoridade Portuária, entendida como *personificação* do exercício das competências constitucionais da União em matéria ambiental, é fundamental para a efetiva gestão ambiental dos portos.

Assim, a Autoridade Portuária, no exercício do poder regulador e de polícia, possui o dever de fiscalizar as atividades desenvolvidas sob sua coordenação. A ela poderia ser imputada responsabilidade no caso de omissão neste exercício fiscalizatório.

Exemplo disto é o preconizado na Lei nº 9.966/2000, artigo 7º:

Art. 7º Os portos organizados, instalações portuárias e plataformas, bem como suas instalações de apoio, deverão dispor de planos de emergência individuais para o combate à poluição por óleo e substâncias nocivas ou perigosas, os quais serão submetidos à aprovação do órgão ambiental competente.

§ 1º No caso de áreas onde se concentrem portos organizados, instalações portuárias ou plataformas, os planos de emergência individuais serão consolidados na forma de um único plano de emergência para toda a área sujeita ao risco de poluição, o qual deverá estabelecer os mecanismos de ação conjunta a serem implementados, observado o disposto nesta Lei e nas demais normas e diretrizes vigentes.

§ 2º A responsabilidade pela consolidação dos planos de emergência individuais em um único plano de emergência para a área envolvida cabe às entidades exploradoras de portos organizados e instalações portuárias, e aos proprietários ou operadores de plataformas, sob a coordenação do órgão ambiental competente.



[sem destaque no original]

A Autoridade Portuária, neste sentido, está representada pelas entidades exploradoras dos portos organizados que, sob coordenação do órgão ambiental competente, deverão consolidar o Plano de Emergência para a Área (o conhecido Plano de Área).

Neste sentido, compreende-se que essa determinação legal encerra uma distribuição horizontal de obrigações. Por isso, as atribuições da Autoridade Portuária são manifestamente incompatíveis com o conceito legal de poluidor (art. 3º, IV, da Lei nº 6.938/81).

Evidentemente, não se está a sustentar aqui a impossibilidade de responsabilização da pessoa jurídica responsável pela administração do porto organizado. O que se defende é a impossibilidade de responsabilização comum de uma pessoa jurídica *qualificada* pela condição legal de Autoridade Portuária, qualidade essa que inviabiliza a aplicação de medidas administrativas, princípios, normas, conceitos e teorias direcionados ao mero poluidor.

Em outros termos, a possibilidade de responsabilização da Autoridade Portuária por danos ao meio ambiente deve ser analisada subjetivamente, considerando-a inserida no cenário regulatório – não fora dele –, aliás, ao lado dos órgãos ambientais, e recorrendo-se aos preceitos de direito privado para a verificação de omissão ou exercício indevido de atribuições legais, bem como de existência de culpabilidade.

Só assim será prestigiada a interpretação das normas de proteção ambiental em conformidade com os preceitos constitucionais e infraconstitucionais que regem o específico e complexo setor portuário.

Conclusão

Efetuando uma interpretação sistêmica da Lei nº 12.815/2013, especialmente em relação ao texto constitucional, observa-se a responsabilidade da Autoridade Portuária na gestão ambiental.

Neste contexto, é inquestionável que a Autoridade Portuária está inserida na esfera regulatória, exercendo atribuições fundamentais para a boa gestão ambiental portuária, ao lado dos órgãos ambientais, da autoridade marítima, da autoridade aduaneira, da ANTAQ e da SEP.

Assim, exercendo atividades relativas ao poder regulador e de polícia, a Autoridade Portuária possui atribuição fiscalizatória, devendo, portanto, buscar a excelência na gestão ambiental. Tal posicionamento torna-se incompatível com noção de poluidor em uma interpretação sistêmica, como ora se apresenta.

BIBLIOGRAFIA

_____. ONU: Comércio marítimo internacional atinge 9,2 bilhões de toneladas pela primeira vez na história. Disponível em < <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/onu-unic-rio/2013/12/06/onu-comercio-maritimo-internacional-atinge-92-bilhoes-de-toneladas-pela-primeira-vez-na-historia.htm>>. Acesso em 18/06/2016.

ANTAQ. O índice de desempenho ambiental – IDA. Disponível em < http://www.antaq.gov.br/porta/MeioAmbiente_IDA.asp>. Acesso em 18/09/2016.



Declaração do Rio de Janeiro. A conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 18/09/2016.

CASTRO JÚNIOR, Oswaldo Agripino de. (Coord.). Direito Marítimo, Regulação e Desenvolvimento. Belo Horizonte: Forum, 2011.

ABREU, Diego. Infraestrutura deficiente reduz potencial de exortação do Brasil para nove dos 11 parceiros comerciais na América do Sul. Publicado em 02/03/2016. Agência CNI de Notícias. Disponível em <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/03/1,83132/infraestrutura-deficiente-reduce-potencial-de-exportacao-do-brasil-para-nove-dos-11-parceiros-comerciais-na-america-do-sul.html>>. Acesso em 18/09/2016.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência Federativa e Proteção Ambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FARRANHA, Ana Cláudia; FREZZA, Conrado da Silveira; e BARBOSA, Oliveira. Nova Lei dos Portos: Desafios Jurídicos e perspectivas de investimento. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v11n1/1808-2432-rdgv-11-1-0089.pdf>>. Acesso em 16/09/2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 14 ed. re., ampl., e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 137/138.

GIACOMITTI, Renata Brockelt. Derramamento de óleo no mar por manchas órfãs e a responsabilidade por dano ambiental. 2014, 146 p. Dissertação – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 24/06/2014. Disponível em <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/36256/R%20-%20D%20-%20RENATA%20BROCKELT%20GIACOMITTI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 18/09/2016.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988: (interpretação e crítica). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MUKAI, Ana Cândida de Mello Carvalho. Responsabilidade administrativa por dano ambiental. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2645>. Acesso em 18/09/2016.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. Direito Ambiental Internacional: o papel da soft law em sua efetivação. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

ROCHA, Cláudia Bueno; MORATO, Renato Alves. Gestão portuária: análise comparativa entre modelos internacionais e propostas ao modelo atual brasileiro. Disponível em <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/66.pdf>>. Acesso em 16/09/2016.

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. O direito internacional em um mundo em transformação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.