

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DAS CIDADES
PORTUÁRIAS**

CRISTIAN RICHARD STAHELIN OLIVEIRA

Itajaí-SC, setembro de 2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DAS CIDADES
PORTUÁRIAS**

CRISTIAN RICHARD STAHELIN OLIVEIRA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica, em dupla titulação
com a Universidade de Alicante.

Orientador: Professor Doutor Joaquín Melgarejo Moreno

Co-orientador: Professor Doutor Paulo Márcio Cruz

Itajaí-SC, setembro de 2019

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e por permitir que eu pudesse retornar, depois de longa data, à academia.

Aos meus familiares, que sempre estiveram ao meu lado, independentemente da distância.

Aos meus orientadores, Professor Doutor Joaquín Melgarejo Moreno e Professor Doutor Paulo Márcio Cruz, pelos cuidados que me foram dispensados e pela compreensão das minhas dificuldades e limitações.

Ao Ministério Público de Santa Catarina, por ter financiado parcialmente meus estudos e por ter me dispensado, por algum tempo, para me dedicar às atividades acadêmicas.

A todos os professores e servidores da UNIVALI e do Instituto Universitário de Água e Ciências Ambientais da Universidade de Alicante (IUACA), em especial a Cristina de Oliveira Gonçalves Koch e à Professora Doutora Patricia Fernández Aracil.

A todos aqueles que contribuíram para que eu pudesse realizar minhas atividades de pesquisa, sobretudo a Ana Sophia, que não poupou esforços em me auxiliar nos momentos mais difíceis.

DEDICATÓRIA

Aos meu filhos João Pedro e Julia, amores da minha vida.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

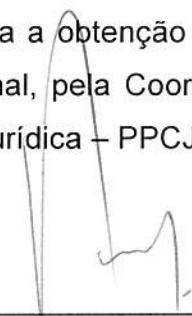
Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, setembro de 2019



Cristian Richard Stahelin Oliveira
Mestrando

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.



Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Doutor Paulo Márcio da Cruz (UNIVALI) – Presidente



Doutor Andrés Molina Giménez (UNIVERSIDADE DE ALICANTE, ESPANHA) –
Membro



Doutora Heloíse Siqueira Garcia (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 18 de setembro de 2019

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
DNIT	Departamento Nacional de Transportes
LAP	Licença Ambiental Prévia
LAI	Licença Ambiental de Instalação
LAO	Licença Ambiental de Operação
MPF	Ministério Público Federal
MPTA	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
PNLP	Plano Nacional de Logística Portuária
PDZ	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento
PGO	Plano Geral de Outorgas
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNRM	Plano Nacional de Recursos do Mar
PNRM	Plano Nacional de Recursos Mar
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
OGMO	Órgão Gestor de Mão-de-Obra
SEP/PR	Secretaria de Portos da Presidência da República
SNUC	Sistema Nacional das Unidades de Conservação

ROL DE CATEGORIAS

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.

Autoridade portuária: é a pessoa jurídica responsável pela administração do porto organizado, que é exercida pela União ou pela entidade concessionária do porto.

Hinterlândia: é uma área econômica e geográfica na qual um sistema de transporte pode ser interessante para atrair cargas. Um porto tem uma hinterlândia limitada, mas quando é criada uma ferrovia, ela aumenta consideravelmente devido ao uso da malha ferroviária como meio de atrair carga para o porto.¹

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.²

Meio Ambiente: A definição legal de meio ambiente está prevista no art. 3º, inc. I, da Lei nº 6.938/81: “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”. “[...] cuida-se de conceito restritivo, ou seja, que se limita aos recursos naturais. É fato que se explica pela época em que a lei foi editada. [...] No entanto, o conceito de meio ambiente é mais amplo. Inclui urbanismo, aspectos históricos, paisagísticos ou outros tantos essenciais, atualmente, à sobrevivência saída do homem na Terra”.³

Ministério Público: É instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CRFB).

¹ Disponível em: <<https://www.dicionarioinformal.com.br/hinterlandia/>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

² Artigo 2º, inciso III, da Lei 12.815, de 5 de junho de 2013.

³ FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 17-18.

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.⁴

Sustentabilidade: “Sustentabilidade não é nada mais que um processo mediante o qual se tenta construir uma sociedade global capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que garantam a dignidade da pessoa humana. Atingido o objetivo de construir essa nova sociedade, será sustentável tudo aquilo que contribuía com esse processo e insustentável será aquilo que se afaste dele”.⁵

⁴ Artigo 2º, inciso I, da Lei 12.815, de 5 de junho de 2013.

⁵ FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. **Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos**. Sequência (Florianópolis) n.71. July/Dec. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552015000200239&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 13 jul. 2019.

SUMÁRIO

RESUMO	11
RESUMEN	12
INTRODUÇÃO	13
1 A RELAÇÃO PORTO, CIDADE E MEIO AMBIENTE	16
1.1 O PORTO E A CIDADE – ASPECTOS HISTÓRICOS	16
1.2 MARCO LEGAL DA ATIVIDADE PORTUÁRIA	28
1.3 O MEIO AMBIENTE E A ATIVIDADE PORTUÁRIA	35
2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA AMBIENTAL	45
2.1 BREVES ANOTAÇÕES SOBRE A INSTITUIÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO	45
2.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO ESPANHOL	48
2.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS	50
2.4 A TUTELA AMBIENTAL COMO DEVER DE TODOS	55
2.5 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS CAUSAS AMBIENTAIS	61
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DAS CIDADES PORTUÁRIAS	71
3.1 A SUSTENTABILIDADE COMO META	71
3.2 AS EXTERNALIDADES AMBIENTAIS NAS CIDADES-PORTOS	81
3.3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS CIDADES PORTUÁRIAS	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	95

RESUMO

A presente dissertação está inserida na linha de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, na área de concentração de Fundamentos do Direito Positivo, do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, em dupla titulação com a Universidade de Alicante, na Espanha. O objetivo geral do presente trabalho é discorrer acerca do papel do Ministério Público na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado nas cidades portuárias, visando a promoção da sustentabilidade ambiental destas. O método utilizado foi o indutivo e o trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro deles trata da relação entre porto, cidade e meio ambiente, destacando aspectos históricos da relação porto-cidade, marcos legais da atividade portuária no Brasil e na Espanha, bem como a interação entre meio ambiente e porto, relacionando as normas jurídicas aplicáveis, especialmente no que tange à proteção do meio ambiente. O segundo, por sua vez, cuida da análise da instituição Ministério Público no Brasil e na Espanha, destacando as suas atribuições na tutela ambiental. Por último, discorre-se, no terceiro capítulo, acerca do Ministério Público e a sustentabilidade ambiental das cidades portuárias, trazendo-se à consideração a sustentabilidade enquanto meta a ser atingida, as externalidades oriundas da atividade dos portos e a atuação ministerial nesta seara específica, apresentando-se alguns exemplos que procuram demonstrar a importância dessa atuação na defesa da qualidade do meio ambiente e do bem-estar dos habitantes das cidades que abrigam portos.

Palavras-chave: Porto. Cidade. Meio ambiente. Ministério Público. Sustentabilidade urbana.

RESUMEN

Esta tesis forma parte de la línea de investigación Derecho Ambiental, Transnacionalidad y Sostenibilidad, en el área de concentración de Fundamentos de Derecho Positivo, del Máster en Ciencias Jurídicas de la Universidad del Vale do Itajaí, en doble titulación con la Universidad de Alicante, en el España El objetivo general de este documento es discutir el papel del Ministerio Público en la protección del medio ambiente ecológicamente equilibrado en las ciudades portuarias, con el objetivo de promover su sostenibilidad ambiental. El método utilizado fue inductivo y el trabajo se divide en tres capítulos. El primero aborda la relación entre puerto, ciudad y medio ambiente, destacando los aspectos históricos de la relación puerto-ciudad, los marcos legales de la actividad portuaria en Brasil y España, así como la interacción entre el medio ambiente y el puerto, relacionando las normas legales aplicables. El segundo, a su vez, se encarga del análisis de la institución del Ministerio Público en Brasil y España, destacando sus atribuciones en la protección del medio ambiente. Finalmente, el tercer capítulo discute el Servicio del Ministerio Público y la sostenibilidad ambiental de las ciudades portuarias, considerando la sostenibilidad como un objetivo a alcanzar, las externalidades derivadas de la actividad portuaria y la acción ministerial en esta área específica, presentando algunos ejemplos que buscan demostrar la importancia de esta acción en la defensa de la calidad del medio ambiente y el bienestar de los habitantes de las ciudades que albergan puertos.

Palabras clave: Porto. Ciudad. Medio ambiente. Ministerio Fiscal. Sostenibilidad urbana.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali em dupla titulação com a Universidade de Alicante, Espanha.

O seu objetivo científico é analisar o papel do Ministério Público na promoção da sustentabilidade ambiental nas cidades portuárias, a partir do reconhecimento dos marcos legais inerentes a esse complexo sistema que permeia as relações entre cidade, porto e meio ambiente.

A escolha do tema deu-se por duas razões. A primeira delas decorre do fato de atuar como Promotor de Justiça junto ao Ministério Público de Santa Catarina ao longo de quase 24 anos, metade dos quais em cidades portuárias (São Francisco do Sul e Itajaí). A segunda, por conta do fato de ter realizado parte dos estudos no Instituto Universitário de Águas e Ciências Ambientais da Universidade de Alicante (IUACA), no primeiro semestre do ano de 2018, cidade que também possui um porto. A eleição do tema, portanto, decorreu desses dois fatores em particular.

Levantam-se, no trabalho, as seguintes hipóteses:

a) Existe uma inegável interação entre portos e cidades nos mais variados aspectos. Trata-se de uma relação complexa uma vez que diversos temas são tratados dentro desse universo que se materializa no espectro de uma cidade portuária como é o caso da questão ambiental, perpassando por questões de competência de diversas esferas de poder, inclusive de natureza urbanística local, reservada aos respectivos planos diretores e leis de zoneamento dos municípios nos quais essas estruturas estão inseridas.

b) O Ministério Público é uma instituição com assento constitucional que possui atribuições e prerrogativas que garantem a sua atuação na seara ambiental, tanto no âmbito judicial quanto no extrajudicial, por meio de instrumentos legais que lhe proporcionam a tutela desses direitos difusos.

c) A sustentabilidade é uma meta e um princípio jurídico que deve ser perseguido pelo Poder Público e por toda a coletividade, inclusive a fim de mitigar as

externalidades negativas provenientes da atividade portuária, ganhando papel de destaque a atuação do Ministério Público na promoção da sustentabilidade ambiental das cidades que abrigam portos.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se no Capítulo 1 com a abordagem dos aspectos históricos relacionados ao surgimento dos portos no Brasil, num primeiro momento como ponto de apoio aos colonizadores portugueses, analisando-se como se deu o crescimento das cidades e estruturas portuárias a partir do descobrimento. Discorre-se, ainda, acerca do marco legal da atividade portuária no Brasil e na Espanha, bem como sobre a legislação ambiental que rege o tratamento do meio ambiente, das cidades e portos, com vistas a delimitar a regulamentação de importantes aspectos que se originam dessas categorias.

O Capítulo 2 trata do Ministério Público no Brasil e seu congênere espanhol, fazendo menção às suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, com ênfase nos mecanismos legais postos à sua disposição para o cumprimento das missões que o ordenamento jurídico lhe confere, com maior atenção ao desempenho das funções de tutela coletiva na seara do meio ambiente.

Neste também se aborda a tutela ambiental como dever de todos, não apenas do poder público ou de determinado seguimento social, uma vez que se trata de direito sem titular determinado e de natureza difusa, cuja proteção diz respeito à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

O Capítulo 3 dedica-se a discorrer sobre sustentabilidade, apresentando o seu conceito e caracterizando-a como uma meta a ser perseguida por todos, dela não podendo se desvencilhar os cidadãos, o poder público e as comunidades em geral. Dedicar-se tópico específico na abordagem das externalidades negativas e positivas decorrentes das atividades portuárias e, em arremate, há referências a casos em que houve atuação do Ministério Público visando a proteção do meio ambiente em cidades que abrigam estruturas portuárias, com destaque aos impactos ambientais gerados

por estas.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões acerca da atuação do Ministério Público na promoção da sustentabilidade ambiental das cidades portuária.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação⁶ foi utilizado o Método Indutivo⁷, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano⁸, e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Dissertação é composto na base lógica indutiva.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente⁹, da Categoria¹⁰, do Conceito Operacional¹¹ e da Pesquisa Bibliográfica¹².

⁶ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

⁷ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**, p. 114.

⁸ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja-se LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

⁹ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 69.

¹⁰ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 41.

¹¹ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 58.

¹² “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 217.

CAPÍTULO 1

A RELAÇÃO PORTO, CIDADE E MEIO AMBIENTE

1.1 O PORTO E A CIDADE – ASPECTOS HISTÓRICOS

Ainda que a navegação seja atividade humana muito antiga, foi no período conhecido como a Era dos Descobrimentos ou das Grandes Navegações, ocorrida entre os séculos XV e XVII, que alguns países europeus, inicialmente da península ibérica, lançaram-se ao mar em busca de rotas alternativas para as Índias, sobretudo com vistas ao acesso direto aos mercados orientais e devido à necessidade de descoberta de novas terras.

Esse protagonismo, desempenhado primeiro por Portugal e depois pela Espanha, deveu-se à experiência desses países na atividade pesqueira, aos conhecimentos náuticos, ao planejamento prévio e aos investimentos realizados por reis e comerciantes que buscavam matéria prima e metais preciosos. Além disso, a rota mediterrânea para o Oriente já estava amplamente dominada pelos povos árabes, que dificultavam o acesso a especiarias e produtos não encontrados na Europa.

Conforme ensina Marcos Maia Porto,

Aos portugueses a saída para o oceano era a única possibilidade de consolidar um estado recém-conquistado dos árabes. Eles não pouparam esforços para isso, mas vale destacar que se tratou de êxito claro de um país que saiu de dominado por uma outra civilização para ter influência no mundo do sol nascente até o poente, até cair novamente em mãos alheias, no caso os espanhóis.

[...]

Um dos fatores estratégicos determinantes para o êxito da empreitada portuguesa e outras foi a construção da escola de navegação em Sagres, Portugal, em meados do século XV. Sua fundação e funcionamento representou um grande passo para a humanidade, que deixava o obscurantismo da Idade Média para entrar no Iluminismo ou Idade da Razão. A navegação em muito contribuiu para isso.

O projeto de navegação oceânica teve a união do capital ao conhecimento científico, sob um planejamento estratégico, instrumento tão esquecido no nosso mundo moderno.¹³

E foi a partir do intercâmbio comercial oriundo dessas navegações que cresceu a importância das cidades portuárias como ponto de apoio às atividades mercantis, de maneira muito precária nas colônias porque inseridas em localidades desprovidas de infraestrutura adequada para atender a ascensão dessas trocas que se iniciavam entre o velho e o novo mundo.

Interessante modelo, que marca as fases do estabelecimento das cidades portuárias a partir da instalação de um porto num local determinado, foi proposto por Brian Stewart Hoyle, referenciado em estudo de Frédéric Monié e Flavia Nico Vasconcelos¹⁴, através do qual demonstra cinco etapas distintas que ajudam a visualizar esse crescimento:

ETAPA	SÍMBOLO		PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
	Cidade	Porto		
I - Porto-Cidade primitivos			Antiguidade/ Medieval Até o século XIX	Íntima associação espacial e funcional entre cidade e porto
II - Porto-Cidade em expansão			Século XIX – início do século XX	Rápido crescimento comercial/industrial, forças de crescimento para o porto desenvolver-se mais além do limite com a cidade, com cais linear e indústrias de carga fracionada.
III - Porto-Cidade industrial moderno			Metade do século XX	O crescimento industrial (especialmente as refinarias) e a introdução de contêineres/ro-ro(roll-on/roll-off) impõe ao porto a necessidade mais espaços
IV - Recuo da frente marítima			1960-1980	As mudanças na tecnologia marítima induzem o crescimento das áreas de desenvolvimento industrial e marítimo separadas
V - Remodelação da frente marítima (waterfront)			1970-1990	O porto moderno consome grandes áreas (de terra/mar): renovação urbana do núcleo original

¹³ PORTO, Marcos Maia. **Portos e o Desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2007. p. 43-44.

¹⁴ MONIÉ Frédéric; VASCONCELOS, Flávia Nico. **Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação**.

O quadro aponta que entre o medievo e os anos 1990 houve momentos de intersecção e de separação entre cidade e porto, ultimando com a tomada de grandes espaços marítimos e retroportuários para o desempenho das atividades a ele correlatas.

Abordando a zona costeira e o padrão colonial de assentamento, Antônio Carlos Robert Moraes afirma que os primeiros núcleos de povoamento europeu no Brasil ocorreram na zona litorânea por conta da chegada dos colonizadores pela via marítima, advindo todos os fluxos de colonização de centros situados na costa, os quais articulavam a hinterlândia¹⁵ explorada com as rotas oceânicas que alavancavam tal exploração.¹⁶

Os núcleos de povoamento decorrentes da ocupação inicial da costa litorânea produziram um padrão recorrente de conformação territorial denominado bacia de drenagem, porquanto retratavam o desenho em rede de circulação pelo qual todos os caminhos seguem um eixo principal que desagua num porto marítimo, situado, geralmente, numa baía ou num estuário.¹⁷

Os portugueses estabeleceram, assim, pontos estratégicos de ocupação no litoral brasileiro de modo a consolidar a exploração de matéria-prima em áreas específicas e dar apoio às rotas das navegações, servindo de base para o acesso ao interior da colônia. Esses pontos, num primeiro momento, tinham a função de armazenagem de produtos da Coroa portuguesa e se constituíam, como já referido, em estruturas precárias, desprovidas de melhores condições para outras atividades, como moradia, transporte, comércio e lazer.

Aliás, nem era pretensão de Portugal – tampouco dos demais países europeus que se lançaram às navegações ultramarinas – povoar territórios recém

¹⁵ Hinterlândia é uma área econômica e geográfica na qual um sistema de transporte pode ser interessante para atrair cargas. Um porto tem uma hinterlândia limitada, mas quando é criada uma ferrovia, ela aumenta consideravelmente devido ao uso da malha ferroviária como meio de atrair carga para o porto. Disponível em: <<https://www.dicionarioinformal.com.br/hinterlândia/>>. Acesso em 3 ago. 2019.

¹⁶ MORAES, Antônio Carlos Robert. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil – Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro**. São Paulo: Hucitec, 2007. p. 31.

¹⁷ MORAES, Antônio Carlos Robert. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil – Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro**. p. 31.

descobertos. É o que ensina Caio Prado Júnior:

Tudo isto lança muita luz sobre o espírito com que os povos da Europa abordam a América. A ideia de povoar não ocorre inicialmente a nenhum. É o comércio que os interessa, e daí o relativo desprezo por este território primitivo e vazio que é a América; e inversamente, o prestígio do Oriente, onde não faltava objeto para atividades mercantis. A ideia de ocupar, não como se fizera até então em terras estranhas, apenas como agentes comerciais, funcionários e militares para a defesa, organizados em simples feitorias destinadas a mercadejar com os nativos e servir de articulação entre rotas marítimas e os territórios ocupados; mas ocupar com povoamento efetivo, isto só surgiu como contingência, necessidade imposta por circunstâncias novas e imprevistas. Aliás, nenhum povo da Europa estava em condições naquele momento de suportar sangrias na sua população, que no séc. XVI ainda não se refizera de todo das tremendas devastações da peste que assolou o continente nos dois séculos precedentes.¹⁸

E foi com a construção dos primeiros prédios destinados à habitação e ao comércio que houve o surgimento dos incipientes núcleos urbano-portuários no Brasil, a partir dos quais outros vilarejos e povoados do interior se desenvolveram, firmando o porto como um centro de convergência regional. Noutras palavras, os portos se tornaram centros difusores de assentamentos humanos e base para a exploração da colônia.

De fato, esse período foi marcado pelo fortalecimento da relação porto-cidade, na exata medida em que os produtos trazidos a bordo das embarcações vindas da Europa permitiam uma vida minimamente civilizada aos cidadãos, enquanto que o porto e sua hinterlândia forneciam o apoio de terra para os navios, realizando o transporte de cargas, a manutenção das naus e o fornecimento de víveres para as tripulações nas longas viagens entre continentes.

Inevitável que esse sistema se retroalimentasse, portanto. E a comunhão porto-cidade-navegação tornou-se fundamental para que o sistema de exploração das colônias tivesse funcionamento, consolidando, desta maneira, as principais cidades portuárias do país.

¹⁸ PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo - Colônia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961. p. 17-18.

Várias regiões metropolitanas brasileiras surgiram a partir da interação iniciada no século XVI, ainda que adotando um padrão descontínuo por conta da identificação de zonas de adensamento populacional entremeadas por vastas porções de terras sem ocupação. Pontuam-se algumas delas:

- Litoral oriental da zona da mata nordestina: área polarizada por Olinda/Recife, área por excelência do comércio do açúcar (1570/1670);
- Recôncavo baiano: área polarizada pela cidade de Salvador, sede do governo geral durante parte do período colonial (até 1763) e ponto de escala das rotas internacionais do império português, com destaque na pecuária, mineração e açúcar;
- Litoral fluminense: área polarizada pela cidade do Rio de Janeiro e que teve grande crescimento ao abrigar a família real no início do séc. XIX, destacando-se no abastecimento da mineração e cultura da cana-de-açúcar;
- Litoral paulista: polarizada pelas cidades de Santos/São Vicente e articulada com o sistema paulistano no planalto, cuja magnitude envolveu uma rede de núcleos urbanos que se verticalizou até a ilha de Santa Catarina.¹⁹

Apontam-se, outrossim, vários fatores como preponderantes para o desenvolvimento da atividade portuária, dentre eles o político-econômico, condições geomorfológicas favoráveis, rotas comerciais geograficamente utilizáveis, águas abrigadas e boas condições para o habitat humano. Mas dois foram os fatores essenciais para o incremento dela no Brasil: a) a abertura dos portos às nações amigas em 1808; e b) a construção dos primeiros portos modernos a partir de concessões estabelecidas em decretos imperiais expedidos após 1869.

Essa, também, a conclusão constante de estudo do Ministério da Infraestrutura do Governo Federal:

O Sistema Portuário Brasileiro, um dos mais tradicionais segmentos da economia nacional, tem origem nos primórdios da colonização do país, dado que o transporte aquaviário era utilizado para comercializar

¹⁹ MORAES, Antônio Carlos Robert. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil – Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro.** p. 33-34.

mercadorias entre a colônia e Portugal.

Em 28 de janeiro de 1808, o Rei D. João VI, ao transferir para o Brasil a Corte Portuguesa, abriu os portos brasileiros às nações amigas, antes restritos por décadas ao comércio com a Inglaterra. Quarenta anos depois, em 1846, o Visconde de Mauá criou a Companhia de Estabelecimento de Ponta da Areia, no Porto de Niterói, origem dos navios que praticavam a cabotagem brasileira e que possuía linhas regulares para a América do Norte e Europa. No final do século XIX e início do século XX, começaram as concessões para construção e exploração de portos no Brasil.²⁰

Tem-se, assim, que esses dois fatores – abertura dos portos às nações amigas e as concessões do governo federal – foram determinantes para o crescimento da atividade portuária no Brasil, com repercussão direta no desenvolvimento das cidades portuárias.

As concessões do governo imperial, deflagradas em 1869, permitiram que empresas estrangeiras construíssem os portos de Rio Grande e de Maceió, bem como o porto de Santos, concedido no final do período monárquico à empresa Gaffrée, Guinle & Cia. (1888). Com o advento da República em 1889 e à míngua de recursos financeiros e de tecnologia para atuar no setor por parte do novo governo republicano, a iniciativa privada continuou investindo na infraestrutura portuária nacional de modo a mantê-la em funcionamento.

Conforme esclarece Marcos Maia Porto, nossos primeiros portos foram construídos por empresas estrangeiras, que destinaram recursos para a edificação da infraestrutura portuária com a finalidade de dar acesso e atracar embarcações, transladar a carga e armazená-la²¹.

Eis um quadro dos portos concessionados no Brasil²²:

²⁰ Disponível em: <<https://www.infraestrutura.gov.br/component/content/article/90-portos-página-inicial/5504-histórico-sistema-portuário-brasileiro.html>>. Acesso em: 4 ago. 2019.

²¹ PORTO, Marcos Maia. **Porto e o Desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2007. p. 60-61.

²² PORTO, Marcos Maia. **Porto e o Desenvolvimento**. p. 61.

Quadro 3.3 – Os Primeiros Portos Construídos no Início do Século XX¹⁰

Porto	Construtora e/ou Concessionária
Manaus (1899)	B. Rymkiewics & Co./Companhia Manaus Harbour Limited
Belém (1906)	Port of Pará Co.
Recife (1909)	Société de Construcion du Port de Pernambuco
Maceió (1869)	The National Brazilian Harbour Company Ltda.
Salvador (1891)	Companhia Docas e Melhoramentos da Bahia
Rio (1890)	Empresa Industrial de Melhoramentos do Brasil e The Rio de Janeiro Harbour and Docks
Santos (1888)	José Pinto de Oliveira, Cândido Gaffrée e Eduardo Passim Guinle/Gaffrée, Guinle & Cia.
Rio Grande (1869)	Compagnie Française du Port de Rio Grande/Governo do Estado do Rio Grande

A construção das primeiras linhas férreas, entre os séculos XIX e XX, também foi preponderante para impulsionar o aprimoramento dos portos como estruturas de escoamento de produção, criando-se os primeiros modelos de transporte multimodal no Brasil. Destaca-se a construção da ferrovia Santos-Jundiaí, em 1869, pela empresa São Paulo Railway Co., cujo objetivo principal era atender a demanda da produção agrícola no planalto, sobretudo de café e de açúcar.

Essas ferrovias tiveram outras repercussões na vida das cidades e portos, segundo Antônio Carlos Robert Moraes²³:

Vale lembrar que a construção das ferrovias, ao mesmo tempo que anima a vida de alguns portos (ao propiciarem uma relação mais rápida num espaço de circulação mais extenso), também minimiza as vantagens locais da zona costeira no que importa à alocação dos equipamentos produtivos, notadamente as indústrias. Com as possibilidades abertas por tal meio de transporte, a instalação industrial passou a avaliar outros fatores de localização, como a proximidade de fontes energéticas ou de matéria-prima. E boa parte das primeiras ondas de industrialização do país escapou dos espaços litorâneos, inaugurando uma etapa de urbanização no interior, cujo maior exemplo dessa associação entre indústria e crescimento urbano

²³ MORAES, Antônio Carlos Robert. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil – Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro**. p. 35.

é dado pela conformação da metrópole paulistana.

Cabe assinalar a existência de grande número de “cidades mortas” vegetando na orla litorânea brasileira, na primeira metade do século XX, destino de que não escapam nem mesmo algumas capitais estaduais. Antigos centros regionais de zonas deprimidas, portos secundários que ficaram à margem das novas linhas de transporte, uma série de situações condicionam o quadro. A inexistência ou precariedade do acesso terrestre, impingindo uma situação de isolamento relativo em face do padrão de circulação imperante, parece ser a marca comum de tais localidades. Cabe destacar que estas “cidades mortas” distribuem-se com certa regularidade ao longo de todo o litoral do país. Tais espaços, ao lado dos parcamente povoados (o das comunidades “tradicionais”), vão constituir-se nas zonas de assédio do surto de ocupação da zona costeira que ocorre na segunda metade do século XX.

Isaac Ribeiro de Moraes elenca algumas consequências do desenvolvimento portuário para as cidades que lhe são afetadas, com ênfase nas concessões promovidas no Brasil a partir do fim do período colonial²⁴:

a) Reflexo direto nas atividades comerciais dos municípios em que estão inseridos, em razão da instalação de agências bancárias, hotéis, agências marítimas, operadores portuários e serviços correlatos;

b) Migração de mão-de-obra para a cidade portuária, com ênfase nas atividades ligadas a sindicatos de movimentação de cargas, transportes e construção civil;

c) Aumento da qualidade de vida da população local em face da circulação de dinheiro, com reflexo na cultura, esporte e lazer;

d) Afastamento do poder público local nas decisões tomadas no âmbito portuário, diminuindo a ingerência dos municípios em razão das concessões feitas pelo governo federal à iniciativa privada;

²⁴ MORAES, Isaac Ribeiro de. **Cidades Portuárias Sustentáveis**. Integração Porto/Cidade. Veículo para a Sustentabilidade. Dissertação. Santos. 2008.

e) Impacto direto na melhoria das condições de trabalho operário, diante da mobilização em torno do fim das atividades insalubres relacionadas à movimentação de cargas nos navios e no transporte de mercadorias.

De qualquer modo, costuma-se dizer que o isolamento do porto em relação à cidade é histórico, justificando-se essa distância em razão de o Governo Federal ter delegado à iniciativa privada a exploração da atividade portuária no Brasil por décadas. Com isso os municípios se viram obrigados a procurar outras alternativas que pudessem fomentar a estabilidade e a arrecadação, mesmo que boa parte dos seus habitantes dependessem das atividades portuárias para a sua sobrevivência.

Outrossim, nas últimas décadas do século XX, buscando atender a nova logística decorrente do mundo globalizado, houve a necessidade de modernização dos portos no País, o que gerou impactos negativos nas cidades portuárias brasileiras, sobretudo em face da substituição da mão-de-obra por novos mecanismos de automação. A intermodalidade²⁵, por exemplo, demandou a padronização das cargas por meio de contêineres, substituindo paulatinamente outros meios de utilização daquelas.

Esse novo perfil logístico também provocou mudanças na ocupação do solo e no zoneamento das áreas dos portos, posto que gerou necessidade de otimização dos espaços e novas áreas para a construção dos terminais de cargas. Mas, ainda assim, persistiu o descolamento do ente local e a estrutura de prestação de serviços portuária, cuja independência passou a se acentuar, como bem se pode ver da lição de Gerardo Silva e Giuseppe Cocco:

Ao longo do último século e, sobretudo, das últimas décadas, a afirmação de um projeto de desenvolvimento nacional determinou a

²⁵ A multimodalidade e a intermodalidade são operações que se realizam pela utilização de mais de um modal de transporte. Isto quer dizer transportar uma mercadoria do seu ponto de origem até a entrega no destino final por modalidades diferentes. A intermodalidade caracteriza-se pela emissão individual de documento de transporte para cada modal, bem como pela divisão de responsabilidade entre os transportadores. Na multimodalidade, ao contrário, existe a emissão de apenas um documento de transporte, cobrindo o trajeto total da carga, do seu ponto de origem até o ponto de destino. Este documento é emitido pelo OTM, que também toma para si a responsabilidade total pela carga sob sua custódia, pois, ele é a pessoa jurídica contratada para a realização desse tipo de transporte por meios próprios ou por intermédio de terceiros da sua origem até seu destino final. Disponível em: <<https://portogente.com.br/portopedia/73003-diferenca-entre-multimodalidade-e-intermodalidade>>.

Acesso em: 22 ago. 2019.

necessidade de integrar o território nacional em suas dimensões continentais. Com o "desenvolvimentismo", os portos foram como que "extraídos" dos respectivos tecidos urbanos para tornarem-se infraestruturas "terminais" de corredores de exportação planejados e gerenciados no nível federal. Quase que para marcar a ruptura com a era colonial, os portos deram as costas às cidades. Por um lado, as cidades redesenharam suas relações com o mar: embora muitas delas, e o Rio de Janeiro sobretudo, desenvolvessem um importante e originalíssima cultura de praia (uma cultura balneária), as grandes cidades da costa atlântica brasileira perderam sua identidade marítima. Por outro lado, São Paulo, seus bandeirantes e suas indústrias tornaram-se o padrão de uma nova relação com o território. O porto transformou-se em um anexo específico dentro de uma organização cada vez mais funcional do espaço nacional.²⁶

Avançando um pouco no tempo se percebe, entretanto, que a relação porto-cidade parece tensionada por diferentes circunstâncias, conforme ponderam Frédéric Monié e Soaria Maria do S. C Vidal:

Particularmente no caso dos portos e cidades, estudos de autores como Ferreira (1997) e Sales (1999) indicam um processo de afastamento contínuo entre cidades e portos, já a partir dos anos 1950, sempre associado à eficiência dos fluxos. Desde a década de 1950 (EUA) e décadas de 1960 e 1970 (na maioria dos países da Europa ocidental), cidades e portos apresentam processos de desorganização e redefinição de funções decorrentes, entre outros aspectos, dos avanços da engenharia naval, do aumento da capacidade dos navios, da introdução de novos métodos de manuseio de cargas e também necessidades de mercado. O tema além de ser relativamente novo, originou-se da necessidade de ganhos de produtividade na movimentação das mercadorias, e as mudanças nem sempre foram imunes aos conflitos. Assim, a relação porto-cidade somente é compreendida quando refletida nas sequências das transformações globais (sociais, políticas e econômicas), bem como as interfaces necessárias para um porto global: sistemas de trocas mundiais, sistemas econômicos, dinâmicas econômicas locais e dinâmicas urbanas específicas.²⁷

De terras espanholas também se colhe literatura acerca dessa relação próxima entre cidade e porto. Patricia Fernández Aracil trabalha em artigo publicado no Instituto Universitário de Água e de Ciências Ambientais da Universidade de Alicante essa temática, dizendo que:

La relación entre un puerto y su ciudad es de naturaleza dinámica y

²⁶ SILVA, Gerardo. COCCO, Giuseppe. **Cidades e portos. Os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999. p. 10.

²⁷ MONIÉ, Frédéric. VIDAL, Soaria Maria do S. C. **Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva**. RAP Rio de Janeiro, p. 975-995, Nov./Dez. 2006.

compleja (Xiao y Lam, 2017). Se trata de una relación dinámica no sólo por la constante evolución a lo largo de su historia, sino porque un puerto constituye un nexo de interacción física entre el entorno local de una determinada ciudad y el global, incluyéndose también los vínculos regionales e nacionales. La complejidad radica en la convivencia de dos sistemas funcionales completamente diferentes: el sistema portuario y el sistema urbano, pues los objetivos esenciales de cada uno de los actores implicados divergen en su definición.²⁸

Ainda na Espanha, Alejandro Luis Grindlay Moreno se debruçou sobre a temática envolvendo portos e cidades. Em seu estudo²⁹, refletiu sobre esse processo de integração urbana às infraestruturas e espaços portuários, destacando etapas características que são a unidade, o crescimento, o distanciamento, a separação e o isolamento.

Aponta o referido autor que:

Los puertos constituyen, históricamente, un elemento urbano y territorial de primer orden por la riqueza de las relaciones que se han tejido, y que tienen lugar, en sus entornos urbanos y territoriales, así como por la especial singularidad de las mismas, dado que no se van a presentar en ningún otro ámbito espacial. De hecho, no hay otra infraestructura de transporte que caracterice tanto a una ciudad como los puertos, para llegar a calificarla como portuaria.

La razón de ser de un puerto es la de servir al intercambio entre los medios marítimo-terrestres desarrollado desde las embarcaciones, por lo que, además de aprovechar inicialmente las condiciones naturales de su emplazamiento (abrigo, calado, etc.), su configuración espacial posterior estará siempre ligada a los requerimientos de los buques (Aguiló Alonso, 1999, 115). Por otro lado, igualmente, el asentamiento urbano habrá encontrado, junto a las apropiadas condiciones portuarias, un emplazamiento privilegiado que le proporciona los recursos necesarios para su desarrollo (defensa, agua, agricultura, comercio etc.).

De qualquer modo, pode-se dizer que, a partir dos séculos XVII e XVIII, a centralidade das cidades marítimas relacionou-se diretamente com a respectiva inserção destas nas redes comerciais, porquanto estas haviam adquirido uma dimensão mundial. O capitalismo mercantil precedeu o capitalismo industrial e as

²⁸ FERNÁNDEZ ARACIL, Patricia. **La Relación Puerto-Ciudad**.

²⁹ GRINLAY MORENO, Alejandro Luis. **Ciudades y Puertos**. 2008. p. 54.

praças portuárias do Mediterrâneo e da Europa do Norte foram pilares fundamentais nesse processo.

Em resumo, numa primeira etapa, correspondente ao surgimento do porto, havia um íntimo vínculo físico, morfológico e funcional com o tecido urbano das cidades, numa relação de benefício mútuo em que ambos – cidade e porto – ganhavam com essa interação. Nesse período, correspondente ao estágio inicial de desenvolvimento do porto, as barreiras entre estruturas portuárias e urbanas praticamente inexistiam.

Em países como o Brasil, as instalações portuárias atendiam a objetivos geopolíticos e geoeconômicos da Coroa portuguesa, com função central de conquista, controle e defesa do território. Eram, na realidade, a porta de entrada dos povos colonizadores, pela qual ingressavam escravos e bens manufaturados europeus e saíam as riquezas dele extraídas. As famílias que dominavam o comércio fizeram fortuna e, juntamente a isso, consolidaram o poder político local, reproduzindo, em outra escala, a relação da colônia com o país³⁰.

Com a expansão das atividades industriais, já no século XIX, houve intensificação das trocas comerciais e mudança da natureza dessas transações, com ênfase na melhoria da qualidade das comunicações, o que, de modo direto, repercutiu no incremento dos ganhos de escala na produção industrial e reorganização do espaço econômico. As inovações facilitaram a circulação de bens, informações e pessoas, com o surgimento dos navios com casco de aço e movidos a vapor, assegurando o transporte a longas distâncias. Nessa fase³¹, houve a transição do “porto-cidade primitivo” para o “porto-cidade em expansão”.

O século XX, em suas primeiras décadas, permitiu o denominado “sistema cidade-porto”, articulador de funções marítimas e portuárias a atividades comerciais e de serviços. Como características fundamentais, há maior vinculação entre portos e

³⁰ RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 433.

³¹ MONIÉ, Frédéric. VASCONCELOS, Flavia Nico. **Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação**. Revista franco-brasileira de geografia. Número 15. 2012.

autoridades locais, fixação da mão-de-obra no local de trabalho e funcionalização do solo urbano. Em suma, essa expansão espacial dá uma dinâmica de distanciamento do porto com relação à cidade, até mesmo pela construção de barreiras físicas, malhas ferroviárias e armazéns de grande porte que se conectam às estruturas ligadas aos portos.³²

Importa dizer que a partir da década de 1950 houve uma intensa mudança no litoral brasileiro quando setores industriais ligados ao transporte marítimo passaram a se instalar próximos aos portos, sobretudo por interesses logísticos. Concomitantemente, houve um afastamento entre porto e cidade que se deu pela falta de planejamento e da ausência de gestão ambiental. Segundo Lídia Maria Leal Santana:

Uma diversidade progressista de fatores, especialmente o desenvolvimento industrial dos portos, produziu uma divisão entre a cidade e as atividades portuárias. O porto tornou-se inacessível. Sua presença, uma barreira física entre a cidade o mar, um ponto de conexão isolada entre os modos de transporte, sem compromisso com a movimentação de cargas fora de suas instalações. Da mesma forma comportavam-se os municípios, cada qual com o seu território.³³

Percebe-se, assim, que ao longo do tempo os espaços entre a cidade e o porto têm se revestido de maior autonomia e que, progressivamente, a unidade entre os espaços foi substituída pelo distanciamento.

1.2 MARCO LEGAL DA ATIVIDADE PORTUÁRIA E DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Os portos não são estruturas autônomas. Suas atividades são de natureza complexa e envolvem toda cadeia logística formada por diversos modais de transporte, estações de transbordo, agências de navegação, terminais de armazenagem, despachantes aduaneiros, categorias de trabalhadores portuários e agentes de importação e exportação. Além disso, diversos órgãos públicos atuam na

³² MONIÉ, Frédéric. VASCONCELOS, Flavia Nico. **Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação**. Revista franco-brasileira de geografia. Número 15. 2012.

³³ SANTANA, Lídia Maria Leal. **Revitalização de áreas portuárias: referências para Salvador**. Bahia Análise & Dados – Salvador, v. 13. n. 2, set. 2003.

regulação e fiscalização de suas atividades no que tange ao serviço portuário propriamente dito e a questões ambientais, alfandegárias, sanitárias, de segurança e marítimas, as quais estão intrinsicamente relacionadas às cidades.

Naturalmente que a legislação correlata se reveste da mesma complexidade, uma vez que diversos temas são tratados dentro desse universo que se materializa no espectro de uma cidade portuária, perpassando por questões de competência de diversas esferas de poder, inclusive de natureza urbanística local, reservada aos respectivos planos diretores e leis de zoneamento dos municípios nos quais essas estruturas estão inseridas.

De uma forma geral, cumpre estabelecer que cabe à União explorar os portos marítimos, fluviais e lacustres, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (artigo 21 da Constituição Federal). Após a extinção da Empresa de Portos do Brasil S.A. – PORTOBRÁS por força do artigo 4º, inciso I, da Lei 8.029/1990, restou editada a Lei 8.630/1993 (Lei de Modernização dos Portos), cuja vigência foi motivo de grande euforia no setor, principalmente porque impulsionava o modelo de gestão dos sucateados portos brasileiros.

Em abordagem à Lei 8.630/1993, Carlos Tavares de Oliveira manifesta-se:

Como se sabe, neste estranho País em que vivemos, algumas Leis pegam e outra não. No caso da Lei nº 8.630, que determina a reabertura e modernização dos portos, promulgada em fevereiro de 1993, havia grande expectativa sobre a possibilidade de ser obedecida, revogada ou simplesmente posta de lado, sem maiores consequências. Dessa vez, porém, embora com um já esperado retardamento, a nova legislação saneadora vem sendo aplicada gradativamente em vários portos do País, para desespero dos que procuram sabotá-la por questões políticas subalternas e inconfessáveis interesses.³⁴

A Lei de Modernização dos Portos entrou em vigor com o intuito de melhorar as condições portuárias brasileiras, assolada por greves, ineficiência operacional, equipamentos obsoletos, tarifas portuárias altas, filas de navios e excesso de trabalhadores portuários e avulsos. Além disso, distinguiu portos

³⁴ OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Modernização dos Portos**. 5 ed. São Paulo. Aduaneiras. 2012. p. 50.

organizados (administrados direta ou indiretamente pelo Poder Público) de instalações portuárias de uso privativo³⁵.

Entretanto, na prática, a Lei 8.630/1993 criou uma indesejável concorrência entre terminais públicos e privados, aumentou a burocracia com relação aos últimos e deu margem a alegações de concorrência desleal, razão por que um novo marco para o setor foi editado, advindo, inicialmente, a Medida Provisória 595/2012, que foi a seguir convertida na Lei n. 12.815/2013, atual marco regulatório do setor (Nova Lei dos Portos), cuja regulamentação se deu pelo Decreto n. 8.033/2013.

A Nova Lei dos Portos é, portanto, o vigente marco legal portuário, estabelecendo definições e objetivos, tratando da exploração dos portos e das instalações portuárias, da administração do porto organizado, da operação portuária, do trabalho portuário, do órgão gestor de mão-de-obra (OGMO), de infrações basicamente relacionadas ao descumprimento das regras internas e do programa nacional de dragagem portuária e hidroviária.

Infelizmente, o único dispositivo da novel Lei 12.815/2013 que aborda a questão ambiental está insculpido no inciso VI do §1º do artigo 17, que atribui à administração do porto organizado (autoridade portuária) a competência de “fiscalizar a operação portuária, zelando pela realização das atividades com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente”.³⁶

Outros diplomas também podem ser citados como importantes fontes legais para a atividade portuária. Dentre eles, vale menção à Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações), à Lei 8.987/1995 (que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal de 1988), à Lei 9.074/1995 (estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos), à Lei 9.277/1996 (autoriza a União a delegar aos Municípios, Estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais), à Lei 10.233/2001 (que dispõe sobre a reestruturação

³⁵ análise comparativa entre as políticas ambientais nos portos de Alicante e Itajaí, Nara Rejane Moraes da Rocha e Niladir Butzke abordam os marcos legais portuários do Brasil e da Espanha, com ênfase nos portos de Alicante e de Itajaí.

³⁶ O artigo 54 da Lei 12.815/2013 faz referência ao “monitoramento ambiental” em dragagem portuária.

dos transportes aquaviários e terrestres, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT); à Lei 11.079/2004 (que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública); à Lei 11.518/2007 (que criou a Secretaria Especial dos Portos) e à Lei 10.233/2001 (que reestruturou o transporte aquaviário e terrestre no País).

De fato, a legislação que configura o marco legal do setor é tímida no que tange à proteção ambiental, tratando muito superficialmente dessa questão. Porém, como referido, toda a atividade portuária é regida por normas específicas, contando, ainda, com a atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), autarquia federal vinculada ao Ministério da Infraestrutura.

Dispõe, na seara ambiental, a ANTAQ, das seguintes competências³⁷:

- I – Propor e coordenar a elaboração da Agenda Ambiental Aquaviária da ANTAQ, de periodicidade anual, com vistas à 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;
- II – Definir e propor sistema informatizado integrado de gestão ambiental, para captação e elaboração de indicadores de desempenho ambiental dos operadores de serviço que atuam no âmbito do modal aquaviário, com vistas a subsidiar análises, estudos e pesquisas de interesse da Agência, interagindo com a Secretaria de Tecnologia da Informação e demais áreas afetas;
- III – Acompanhar e avaliar o desempenho da gestão ambiental e de segurança dos operadores que atuam no âmbito dos portos e instalações portuárias e das empresas brasileiras de navegação;
- IV – Fornecer subsídios para as ações de regulação e fiscalização da ANTAQ, bem como para trabalhos em parceria com outras autoridades federais e estaduais;
- V – Estimular os operadores que atuam no âmbito do modal aquaviário a buscar níveis elevados de gestão ambiental e segurança, oferecendo referências progressivas de desempenho, baseadas nos regulamentos ambientais e normas de segurança brasileiros e em exemplos de boas práticas operacionais, sejam eles nacionais ou

³⁷ Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/meio-ambiente/competencias/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

internacionais;

VI – Divulgar à sociedade informações e análises sobre o estado da gestão ambiental e segurança no âmbito do setor aquaviário nacional;

VII – Fornecer subsídios para ações que visem à melhoria da capacitação, qualidade de vida e saúde do trabalhador portuário e aquaviário, articulando-se com as Autoridades Portuárias e outros órgãos e entidades, públicos e privados, contribuindo para o aperfeiçoamento de políticas públicas de capacitação e saúde voltadas para o setor aquaviário brasileiro;

VIII – Propor ações preventivas de danos ao meio ambiente e à saúde no exercício das atividades portuárias e aquaviárias;

IX – Propor estudos e acordos internacionais nas áreas de meio ambiente, segurança, capacitação e saúde;

X – Propor procedimentos adequados para uma gestão sustentável e segurança no âmbito interno da ANTAQ, com vistas a contribuir para o processo de comunicação e conscientização dos servidores, interagindo com a Superintendência de Administração e Finanças.

Nada obstante a ausência de previsão específica no marco legal portuário brasileiro acerca da proteção ambiental, esta decorre da vigência de outras leis setoriais nacionais e internacionais. É o caso da poluição das águas do mar, sendo o Brasil signatário, neste assunto, da Convenção MARPOL 73 (*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*), posteriormente emendada pelo Protocolo de 1978, passando a ser conhecida como MARPOL 73/78, com novo aditamento pelo Protocolo de 1997, que acrescentou o Anexo VI à Convenção.

A Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL 73/1978) tem como propósito estabelecer regras para a completa eliminação da poluição intencional do meio ambiente por óleo e outras substâncias danosas oriundas de navios, bem como a minimização da descarga acidental daquelas substâncias no ar e no meio ambiente marinho.

A Convenção MARPOL 73/78 foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional pelo Decreto 2.508/98 e regulamentada pela Lei 9.966/2000, que “dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências”, disciplinada por meio do Decreto 4.136/2002.

Na Espanha também existem, naturalmente, regras específicas sobre o ramo da atividade portuária, sendo a principal fonte legal do Direito Portuário o Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de setembro, pelo qual se aprova o Texto Refundido (Consolidado) da Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Por este Real Decreto, ficaram derrogadas todas as disposições de igual ou inferior alcance que a ele se oponham e, em particular, a Ley 27/1992, de 24 de noviembre (de Puertos del Estado y de la Marina Mercante) e a Ley 48/2003, de 26 de noviembre (de Régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general).

Mencionado texto legislativo determina e classifica os portos de administração geral do Estado, regulamenta o planeamento, construção, organização, gestão, regime económico-financeiro e poder de polícia dos portos referidos, regula a prestação de serviços e utilização portuária, determina a organização portuária estatal, estabelece o marco normativo da Marinha Mercante, bem como a administração desta última, estabelecendo, finalmente, o regime de sanções para infrações cometidas no âmbito portuário e da Marinha Mercante (artigo 1).

A justificativa do texto consolidado demonstra a exigência de desburocratização e eficácia na gestão dos portos com vistas ao desenvolvimento económico, não tratando especificamente de questões ambientais:

El momento fundacional y básico del ordenamiento vigente, por haber definido el modelo portuario estatal y de la Marina Mercante a que éste responde, colocándolo a la altura de las necesidades actuales, es sin duda 1992. Al plasmar dicho modelo, el legislador optó por la regulación conjunta de dos objetos –los puertos y la Marina Mercante– que, no obstante su estrecha imbricación, tienen identidad y, por tanto, señas y requerimientos normativos propios. Si, de un lado, su finalidad confesada, era dar respuesta a una exigencia creciente de desburocratización y eficacia de la gestión precisamente de los puertos, dotando al conjunto del sistema portuario de responsabilidad de la Administración General del Estado, de un marco institucional adecuado al efecto, el tratamiento simultáneo de la Marina Mercante se justifica –aparte la apelación a la salvaguardia del ambiente marino y la potenciación de la navegación de cabotaje– en la comprobación paralela e independiente de su carácter vital, por razón del transporte marítimo, para el desarrollo económico y, por tanto, en la existencia de un interés público en la adecuada dimensión y calidad de su estructura; interés público, cuya satisfacción exige una normativa reguladora adaptada a los constantes cambios de todo orden

experimentados por el transporte marítimo.

Conforme Nara Rejane Moraes da Rocha e Niladir Butzke, na Espanha há situação um tanto quanto embaraçosa no que diz respeito à transparência dessas regras de funcionamento da atividade portuária:

Ressalta-se, que ainda há grande reclamação na Espanha quanto à informação sobre as autorizações e licenças ambientais, relacionadas às áreas portuárias, industriais, comerciais, dentre outras, segundo o professor da Universidade de Alicante, Eduardo Salazar Ortuño, na província de Alicante não é possível obter todas as informações, pois, em muitas vezes, o administrativo nega a transparência por conta de dizer tratar-se de informação sigilosa, mesmo que exista o Convênio de Aarhus da Espanha, que é a Convenção sobre o acesso a informação, a participação do público e tomada das decisões, e o acesso a justiça em assuntos ambientais, sendo que, este Convênio foi firmado em 25 de junho de 1998 e modificado em 29 de dezembro de 2004.³⁸

O Real Decreto Legislativo 2/2011 (que consolidou as demais normas do setor portuário espanhol), destinou capítulo específico à proteção do meio ambiente e à segurança.

Artículo 62. Prevención y lucha contra la contaminación en el dominio público portuario.

1. Se prohíben los vertidos o emisiones contaminantes, ya sean sólidos, líquidos o gaseosos, en el dominio público portuario, procedentes de buques o de medios flotantes de cualquier tipo.

No tienen la consideración de vertidos las obras de relleno con materiales de origen terrestre o marítimo para la modificación o ampliación de puertos.

2. Las instalaciones de manipulación y transporte de mercancías, las refinerías de petróleo, las factorías químicas y petroquímicas, las instalaciones de almacenamiento y distribución de productos químicos y petroquímicos, las instalaciones para el abastecimiento de combustibles a buques, los astilleros e instalaciones de reparación naval, así como cualquier otra actividad comercial o industrial que se desarrolle en el dominio público portuario, deberán contar con medios suficientes para la prevención y lucha contra la contaminación accidental, marina, atmosférica y terrestre, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable y, en su caso, en los Pliegos de

³⁸ ROCHA, Nara Rejane Moraes da. BUTZKE, Niladir. Análise das políticas ambientais nos portos de Alicante e Itajaí. In: **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 7, n. 1, 1º quadrimestre de 2012. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>.

Prescripciones Particulares de los servicios portuarios, en las condiciones particulares para la prestación de los servicios comerciales, en las condiciones fijadas por la Autoridad Portuaria en el contenido de las licencias o en las cláusulas de las autorizaciones y concesiones.

Dichas instalaciones deberán contar con un plan de contingencias por contaminación accidental, que será tenido en cuenta por la Autoridad Portuaria correspondiente para la elaboración del Plan Interior de Contingencias del Puerto, que será aprobado de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable. El Plan Interior de Contingencias formará parte de las Ordenanzas del Puerto.

La disponibilidad de estos medios será exigida por la Autoridad Portuaria para autorizar la prestación de los servicios y el funcionamiento de las instalaciones portuarias incluidas en el párrafo primero de este apartado.

3. Las Autoridades Portuarias serán los organismos competentes en la prevención y control de las emergencias por contaminación en la zona de servicio de los puertos que gestionen, así como de la limpieza y control de las contaminaciones que se produzcan.

4. Todos los vertidos desde tierra al mar requerirán autorización de la Administración competente, sin perjuicio de la autorización o concesión de ocupación de dominio público que, en su caso, otorgará la Autoridad Portuaria.

Outros diplomas tratam da questão, a exemplo do Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de dezembro, que trata da prevenção e controle da poluição; do Real Decreto 258/1989, de 10 de março, que estabelece a normativa geral sobre descargas de substancias perigosas da terra para o mar; e do Real Decreto 1471/1989, de 1º de dezembro, aprova o Regulamento geral para o desenvolvimento e execução da Lei 22/1998.

Os marcos legais que tratam da atividade portuária de ambos os países são, portanto, os acima delineados e revelam que apenas na congênera espanhola se destinou um capítulo específico destinado à proteção ambiental.

1.3 MEIO AMBIENTE E ATIVIDADE PORTUÁRIA

A proteção jurídica do meio ambiente no Brasil ocorreu com objetivos distintos e em diferentes fases ou períodos, destacando-se que, ao longo do tempo,

houve nítida separação dos interesses econômicos - que atendiam apenas os governos - daqueles ambientais propriamente ditos, com vistas à proteção da natureza. Essa cronologia pode ser delimitada tendo como base Luís Paulo Sirvinskaskas, segundo o qual há três momentos bem nítidos nessa evolução.³⁹

O primeiro período, iniciado com o descobrimento, vislumbrava a defesa dos recursos naturais que se tornavam escassos, como o pau-brasil. A sua proteção deu-se através do Regimento do Pau-Brasil de 1605 e visava preservar os interesses da Coroa portuguesa, havendo, aqui, claro interesse patrimonial.

O segundo, por sua vez, deu-se com a chegada da família real em 1808 e caracterizou-se pela exploração desregrada do meio ambiente e pela tentativa de defesa pontual de alguns bens ambientais, como o solo (Lei 601/1850), o uso das águas (Decreto 24.643/1934), a pesca (Decreto Lei 794/1938) e a mineração (Decreto 1985/1940), mas ainda como esse viés fragmentário, uma vez que visava limitar a exploração desordenada dos recursos naturais com vistas à conservação – e não à preservação – do meio ambiente.

De modo geral, pode-se dizer que a proteção jurídica do meio ambiente ganhou efetivo destaque no Brasil a partir da edição da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), iniciando-se a terceira fase, vivenciada até os dias atuais. O artigo 3º definiu-o como “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”.

A vigência da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente deu início à denominada “fase holística” de proteção ambiental no País, ou seja, à proteção integral do meio ambiente a partir de uma visão que contempla o todo e não apenas bens ambientais fragmentados. Nesta nova etapa, outros diplomas legais – formadores de um verdadeiro sistema protetivo - foram editados, destacando-se, além da Constituição Federal de 1988, a Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), a Lei 8.171/1991 (Lei da Política Agrícola), a Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais), a

³⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2012. 10. ed. p. 88-90.

Lei 9.985/2000 (Unidades de Conservação), a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a Lei 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico) e a Lei 12.651/2012 (Código Florestal).

Importante destacar o novo enfoque emprestado à proteção do meio ambiente no Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Passou-se à concepção de que, estando os seres humanos no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável (Princípio 1º da Declaração da Rio 92), este se tornou essencial à dignidade da pessoa humana, pilar de todo o sistema internacional de proteção de direitos humanos.

Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer:

A CF/88 (art. 225 e art. 5º, § 2º), por sua vez, seguindo a influência do direito constitucional comparado e mesmo do direito internacional, sedimentou e positivou ao longo do seu texto os alicerces normativos de um *constitucionalismo ecológico*, atribuindo ao direito ao ambiente o *status* de direito fundamental, em sentido formal e material, orientado pelo princípio da solidariedade, conforme inclusive já resultou reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito de emblemática decisão relatada pelo Ministro Celso de Mello. Por outro lado, resulta evidente que a noção de um direito fundamental à proteção e promoção do ambiente (ou, expresso de modo mais simplificado, de um direito ao meio ambiente saudável) carece de elucidação, visto que decodificada em uma dimensão objetiva e subjetiva (reconhecidamente controversa), que, por sua vez, comunga da multifuncionalidade característica dos direitos humanos e fundamentais no Estado Constitucional e no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos [...].⁴⁰

É o que também proclama Paulo Affonso Leme Machado:

O direito à vida foi sempre assegurado como direito fundamental nas Constituições Brasileiras. Na Constituição de 1988 há um avanço. Resguarda-se a *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III) e é feita a introdução do *direito à sadia qualidade de vida*. São conceitos que precisam de normas e de políticas públicas para serem dimensionados completamente. Contudo, seus alicerces estão fincados constitucionalmente para a construção de uma sociedade política

⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 57-58

ecologicamente democrática e de direito.⁴¹

A Carta de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a mencionar a expressão “meio ambiente”, o que lhe deu característica de direito transindividual e de natureza difusa, porquanto sua titularidade abarque uma coletividade indeterminada de sujeitos, tanto destas quanto das futuras gerações. Um novo direito, típico de terceira geração, porque alcança, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano⁴².

Outrossim, ainda que a Lei 6.938/1981 não tenha definido de maneira ampla o que seria o meio ambiente – limitando-se, apenas, a definir o meio ambiente natural –, representou importante avanço na legislação brasileira porque trouxe como mote não só a preocupação com questões ambientais, mas também temáticas econômicas e sociais (artigo 2º), contexto no qual estão inseridas as atividades portuárias.

Não foi à toa que, dentre os princípios da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, o legislador infraconstitucional impôs a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (artigo 4º, inciso I), o que nada mais é do que o próprio desenvolvimento sustentável.

Foram contempladas, também, as atividades portuárias como item importante da Política Nacional de Meio Ambiente, tanto dentro quanto fora do porto organizado⁴³, impondo padrões de qualidade ambiental e a necessidade de recuperação ou de indenização de danos causados por tais atividades.

Mais adiante, quando trata dos instrumentos tendentes a compatibilizar as atividades humanas à preservação ambiental, a Lei de Política Nacional de Meio

⁴¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 134.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 22.164-0-SP**. Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 30.10.1995.

⁴³ Porto organizado é o 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.

Ambiente prescreve:

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; [...].

Dentre os nominados instrumentos de gestão ambiental, merecem destaque, no contexto das atividades portuárias, o licenciamento ambiental e o zoneamento ambiental, os quais possuem finalidades distintas e bem delimitadas.

Por intermédio do licenciamento ambiental o órgão licenciador estabelecerá prazos, condicionantes, medidas mitigatórias e demais condições para o exercício de determinada atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente. Esse instituto está regulamentado amiúde pela Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que em seu artigo 2º dispõe:

Art. 2º. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§1º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no anexo 1, parte integrante desta Resolução.

§2º Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

E, dentre os empreendimentos e atividades relacionados no anexo 1 da Resolução 237/1997 do CONAMA, encontram-se “marinas, portos e aeroportos”

relacionados no item “Transporte, terminais e depósitos”.

Destaca-se que o licenciamento para a atividade portuária ainda deve atender a regras específicas de competência previstas na Lei Complementar 140/2011 e no Decreto 8.437/2015, que estabelece tipologias de empreendimentos e atividades e respectivos entes responsáveis pela concessão de licenças, sem prejuízo dos estudos e relatórios de impacto ambiental da Resolução 01/1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Importante lembrar que a Lei Complementar 140/2011 fixou normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do “caput” e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (alterando a Lei 6.938/1981).

Por meio dela, as competências administrativas no tratamento da proteção ambiental aclararam-se no sentido de as interpretações serem mais uniformes, evitando-se interpretações equivocadas, principalmente no âmbito do licenciamento e das responsabilidades ambientais. Por intermédio dessa normatização, o ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas a outro ente federativo, sendo necessário apenas que o destinatário da delegação possua órgão ambiental capacitado a executar as ações que lhe serão delegadas e de conselho de meio ambiente regularmente constituído.

Especialmente em relação ao licenciamento da atividade portuária, a Lei Complementar 140/2011 informa que:

Art. 7º São ações administrativas da União:

[...]

XIV – promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

[...]

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.

O Regulamento que traz as tipologias mencionadas na alínea supra estabelece, por seu turno:

Art. 3º Sem prejuízo das disposições contidas no art. 7º, 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; [...].

Percebe-se que o licenciamento para a instalação de um porto pode ser feito, dependendo do volume de movimentação e do tipo de carga a ser transportada, tanto pela União quanto pelo Estado-membro ou até mesmo pelo Município. Definido o ente com competência para tal, tem início todo o processo para a tomada de decisão, com a apresentação dos projetos, estudos, relatórios, audiências, juntada de documentos e demais exigências regulamentares.

Outro instrumento importante apresentado pela Lei 6.938/1981 é o zoneamento ambiental, uma espécie do gênero espaço ambiental, que vem a ser integrado, também, pelos espaços especialmente protegidos. No dizer de José Afonso da Silva, o zoneamento é um instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo, que consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra e do uso. Define-se, no primeiro caso, a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural; já no segundo divide-se o território do Município em zonas de uso.⁴⁴

⁴⁴ SILVA, Jose Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 277.

Na verdade, o zoneamento ambiental ou ecológico é previsto por um conjunto de leis existentes no ordenamento jurídico brasileiro, perpassando, além da Lei 6.938/81 (PNMA), pela Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação – SNUC), pelas normas insculpidas na Constituição Federal e por regras estabelecidas em diferentes níveis de competência, inclusive local. Sua elaboração tem consequências até mesmo no direito de propriedade das pessoas, tal como se coleta do ensinamento de Paulo Affonso Leme Machado:

O zoneamento ambiental é um dos aspectos do poder de polícia administrativa, que atua com a finalidade de garantir a salubridade, a tranquilidade, a paz, a saúde, o bem-estar do povo. O zoneamento ao discriminar usos, representa uma limitação do direito dos cidadãos. A propriedade não poderá ser utilizada de maneira desejada unicamente pelo proprietário. A Constituição Federal de 1967 (EC 1/69) dava um exemplo concreto de zoneamento ambiental ao determinar que “a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e a calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo”. Vê-se, portanto, que a conservação das terras não diz respeito somente à vontade do proprietário. A Constituição, inclusive, dá, ao Poder Público, o inegável direito de classificar o bom uso da propriedade e o seu mau uso. A CF, nos arts. 182, ^o§ 2º, e 186, não esperou a lei ordinária, mas ela mesma previu o preenchimento, ou não, da função social da propriedade.⁴⁵

De outra banda, ainda na década de 1980 foi editada outra importante norma, com vistas à consolidação do planejamento ambiental como um instrumento básico para o desenvolvimento da zona costeira, na qual estão inseridos muitos dos portos brasileiros.

Trata-se da Lei 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), a qual veio regulamentar o artigo 225, § 4º, da Constituição Federal, no sentido de que “[...] e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

A Lei que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, juntamente com a de Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e de Política Nacional para os

⁴⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. p. 215.

Recursos do Mar (PNRM) – instituída pelo Decreto n. 5.377/2005 - fazem parte de um conjunto de normas que destacam uma porção do território nacional que deve merecer especial atenção do poder público e de toda a sociedade quanto à sua ocupação e ao uso de seus recursos naturais, assegurando-se a preservação do meio ambiente.

Acerca do assunto, dada a sua relevância, o Ministério Público Federal elaborou um Manual de Atuação na Zona Costeira⁴⁶:

A proteção dos ambientes costeiros é objeto de vários documentos legais internacionais, nacionais, estaduais e municipais de proteção (incluindo dispositivos de Planos Diretores e de leis de uso e ocupação do solo, bem como de zoneamento urbanístico), haja vista sua enorme importância como área de ocupação de uma grande parcela da população humana, como habitat de fauna e de flora com grande biodiversidade, como fonte de alimentação e como área de afluência turística.

A legislação criada para a proteção da zona costeira tem, portanto, uma multiplicidade de objetivos, bem como atua em relação a interesses muitas vezes em franco conflito. Por outro lado, se os acidentes com navios costumam chamar muito a atenção da mídia por seus prejuízos visíveis e imediatos, a poluição telúrica e a superexploração na pesca continuam sendo os grandes vilões dos mares e oceanos.

Transfronteiriça por natureza, a poluição marinha vem sendo denunciada pelos juristas internacionais desde os primeiros sinais da crise ecológica que abalou o mundo na década de 1970 e que gerou, entre outros, a 1ª Reunião das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972. Essa reunião, além de representar uma tomada de consciência internacional em relação à crise ecológica, legou ao Direito Ambiental seus primeiros princípios gerais, dos quais há que destacar o princípio da prevenção, o princípio do desenvolvimento sustentado e o princípio da participação informada da população nas decisões sobre meio ambiente. Os dois primeiros documentos internacionais que se ocuparam da luta contra a poluição nos mares surgiram como resultado direto da Reunião de 72: a Convenção sobre alijamento, de 1972 e a MARPOL, de 1973.

Também resultando do incremento da legislação ambiental pós 72, com evidentes reflexos para a proteção do mar e da zona costeira, em 1973 surgiu a Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), promulgada no Brasil através do Decreto 76.623, de 17 de novembro

⁴⁶ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/importacao/institucional/grupos-de-trabalho/encerrados/gt-zona-costeira/docs-zona-costeira/manual-de-atuacao/manual_atuacao_zona_costeira.pdf/view>. Acesso em: 2 set. 2019.

de 1975.

Tais princípios foram consolidados pela Reunião das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente do Rio, em 1992, a qual, além disso, consagrou o princípio da precaução, de extrema importância face à rapidez das descobertas científicas e do risco que sua utilização pode representar para o meio ambiente e a saúde humana.

A Lei de Gerenciamento Costeiro ainda definiu que o detalhamento do PNGC fosse feito no âmbito de um documento específico, a cargo de uma comissão interministerial. Assim, a primeira versão do PNGC foi apresentada em novembro de 1990 e a segunda versão foi aprovada em 1997 (PNGC II), na forma da Resolução n. 5 da CIRM, de 3.12.97, após aprovação da 48ª Reunião Ordinária do CONAMA.

Após a aprovação do PNGC II (ainda em vigor), foi publicado o Decreto 5.300/2004, que regulamentou a Lei de Gerenciamento Costeiro e definiu critérios para gestão da orla marítima.

No seu artigo 2º, a Lei 7.661/1998 estabeleceu que o PNGC, subordinando-se aos princípios e tendo em visto os objetivos genéricos do Plano Nacional do Meio Ambiente “visará especificamente a orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”. Em seu parágrafo único, estabeleceu que “Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidos pelo Plano”.

A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) definiu, através da Resolução n. 1, de 21.11.1990 (item 3.1), a Zona Costeira como:

[...] a área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra-mar-ar, leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral, como ilhas, estuários e baías; comporta, em sua integridade, os processos e interações características das unidades ecossistêmicas litorâneas e inclui as atividades socioeconômicas que aí se estabelecem.

Estas, portanto, algumas das diretrizes quanto à legislação ambiental que

integram o arcabouço jurídico pátrio atinente ao bioma (ou porção territorial) da Zona Costeira e aos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente que lhe são correlatos.

CAPÍTULO 2

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA AMBIENTAL

2.1 BREVES ANOTAÇÕES SOBRE A INSTITUIÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público está formatado, na sociedade moderna, como instituição que defende os valores fundamentais do Estado, exercendo o papel de defensor dos direitos e interesses coletivos, além daqueles individuais de natureza indisponível, como a vida. Afora o monopólio da ação penal pública, tem ele outras atribuições que lhe são conferidas pela legislação constitucional e infraconstitucional, sendo certo que não se limitam a acompanhar casos que envolvam interesses de incapazes ou em que haja interesse público evidenciado pela natureza da lide.

Existem registros históricos de que a origem do Ministério Público remonta a uma ordenação francesa do início do século XIV e que, à época, sua função era apenas a de ser encarregado da defesa judicial dos interesses do soberano.

Exercendo essa atribuição de tutela dos interesses dos nobres apontam-se as figuras dos *procuratores Caesaris* do Império Romano e a dos *Magiaí* do antigo Egito, estes últimos incumbidos de serem “os olhos e a boca dos reis, o marido da viúva e o pai dos órfãos”. Mas ainda que essas raízes históricas do Ministério Público remetam a alguns funcionários e magistrados da antiguidade na Roma clássica ou até mesmo no antigo Egito, como alhures referido, sua origem moderna advém dos procuradores dos reis da Idade Média, sempre com a conotação de defesa dos interesses do Estado.

A evolução do Ministério Público ocorreu de modo paulatino e aos poucos a figura do defensor dos interesses da Coroa, do cobrador de contas régias e defensor das coisas do Estado passou a ter uma função mais voltada para a defesa dos incapacitados, dos inválidos e daquelas pessoas que não dispunham de condições de reivindicar seus direitos, afastando-se daquela originalmente conhecida.

Quanto à origem do Ministério Público, vale a lição de Hugo Nigro Mazzilli:

O mais comum é invocar-se a origem do Ministério Público nos procuradores do rei do velho Direito francês (a Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, foi o primeiro texto legislativo a tratar objetivamente dos procuradores do rei da França; Felipe, porém, não criou os procuradores; apenas regulamentou o juramento e as obrigações de procuradores já existentes.

A Revolução Francesa estruturou mais adequadamente o Ministério Público, enquanto instituição, ao conferir garantias a seus integrantes. Foram, porém, os textos napoleônicos que instituíram o Ministério Público que a França veio a conhecer na atualidade, servindo de modelo para vários Estados modernos.⁴⁷

No Brasil, mesmo após a proclamação da independência, o desenvolvimento do Ministério Público permaneceu fortemente vinculado ao Direito português. Tanto no período colonial quanto no império, o procurador-geral da Coroa ainda centralizava o ofício, sendo os promotores meros agentes do Poder Executivo, desprovidos de quaisquer garantias e de independência funcional. A Constituição de 1824 atribuiu apenas ao procurador-geral da Coroa portuguesa a prerrogativa da acusação no juízo de crimes comuns.

E assim foi até o advento da primeira Constituição da República, em 1891, quando passou a ser tratado com certa deferência por intermédio de decretos editados naquele período. No Código de Processo Penal de 1941 conquistou a titularidade da ação penal pública e passou à condição de fiscal da lei nos Códigos de Processo Civil de 1939 e de 1973, aumentando o seu papel de órgão interveniente e fiscalizador daquelas causas em que havia interesses de incapazes ou interesse público.

Já nas décadas de 1970 e 1980, várias normas lhe deram organização, estrutura, garantias e atribuições, podendo ser citadas a Lei Complementar Federal n. 40/81, que definiu seu estatuto básico, bem como a Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública.

O ápice do reconhecimento do Ministério Público brasileiro ocorreu com o advento da Constituição Federal de 1988, que lhe deu status de instituição essencial à justiça e prerrogativas de grande relevância, como a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

⁴⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 36.

Estabeleceu a Constituição Federal, ainda, que o Ministério Público abrangeria o Ministério Público da União – composto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – e os Ministérios Públicos dos Estados, tratando-se de uma única instituição composta por diversos órgãos que atuam em diferentes níveis e esferas, o que é reforçado pelos princípios da unidade e da indivisibilidade. Há, também, o Ministério Público que atua junto às Cortes de Contas dos Estados e da União.

Apesar da imensa gama de atribuições que lhe foram garantidas no Brasil por intermédio de normas constitucionais e infraconstitucionais, todas no sentido de trata-lo como guardião dos direitos e garantias individuais indisponíveis e coletivas, o Ministério Público tem, noutros países, composição e atribuições variadas. A título comparativo, alguns deles podem ser registrados, de modo a uma melhor compreensão de como funciona mundo afora.

De início se pode dizer que a maior diferença está entre os países de origem anglo-saxônica, que seguem a *common law*, e aqueles de origem latina, que adotam a *civil law*. Nos primeiros, normalmente o recrutamento dos promotores se dá por meio de eleições ou por contratação direta, permanecendo as atribuições adstritas ao desempenho de funções criminais. Nos últimos, os promotores são selecionados através de concursos públicos, com atribuições na área criminal e na tutela dos direitos coletivos - em seu aspecto mais amplificado -, uma vez que estes direitos são gênero de outras espécies de direitos denominados direitos supra individuais.

Mas também existem diferenças relacionadas ao vínculo que o Ministério Público pode ter com o Poder Judiciário. Em alguns países, como na Alemanha, a carreira do Ministério Público é totalmente separada da magistratura; noutros, como na França, isso se dá parcialmente, uma vez que, embora considerados magistrados, tem corpo jurídico e de pessoal próprio; há ainda aqueles em que o ofício do Ministério Público é mera especialização da magistratura, como na Itália.

2.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO ESPANHOL

Na Espanha, o Ministério Público é denominado de *Ministerio Fiscal* e está previsto no artigo 124 da Constituição. Trata-se de órgão de relevância constitucional e com personalidade jurídica própria, integrado ao Poder Judiciário e com autonomia funcional. Tem como missão:

Promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante ellos la satisfacción del interés social.⁴⁸

O *Ministerio Fiscal* espanhol exerce suas atribuições por meio de órgãos próprios com alicerce nos princípios da unidade de atuação e da dependência hierárquica, sujeitando-se, em todos os casos, aos princípios da legalidade e da imparcialidade.

A norma básica que o regula é o Estatuto Orgânico do Ministério Fiscal, aprovado pela Lei 50/1981, de 30 de dezembro, que foi alterada pela Lei 24/2007, de 9 de outubro, reforçando a sua autonomia e modernizando sua atuação territorial. No Estatuto referido também constam a regulação básica das funções, a organização, a estrutura e princípios, normas de atuação e outros direitos e deveres.

Observa-se que no país ibérico o Ministério Fiscal tem por missão, sem prejuízo das funções cometidas a outros órgãos, promover a ação da justiça em defesa da legalidade, dos direitos dos cidadãos e do interesse público tutelado pela lei, oficiosamente ou a pedido dos interessados, bem como velar pela independência dos tribunais e procurar perante estes a prossecução do interesse social.

O nome *Ministerio Fiscal* decorre do vínculo que a instituição possuía com o fisco em sua origem histórica. Hoje, porém, conforme salienta e critica Aroca⁴⁹, sua função não guarda mais qualquer relação com a fazenda pública.

⁴⁸ Informação disponível em: <<https://www.fiscal.es/%C3%93rgano-constitucional>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

⁴⁹ AROCA, Juan Montero *et al.* **Derecho Jurisdiccional 1. Parte General**. Tirante lo Blanch. Valencia, 2011. p 203-204.

Nota-se que a composição do *Ministerio Fiscal* espanhol se assemelha em muito ao sistema adotado pela França, em que a instituição é chefiada por um Fiscal Geral do Estado assistido por um Conselho Fiscal, órgão de natureza consultiva.

Também se observa que na Espanha a defesa dos interesses patrimoniais do Estado é realizada por um corpo próprio de advogados, distinto da *Fiscalía*, ou seja, a defesa do Estado é atribuição do *Cuerpo de Abogados del Estado*, não sendo tarefa do Ministério Público espanhol, cujos integrantes pertencem à estrutura do Poder Judiciário, o que de certo modo lhes retira sua independência.

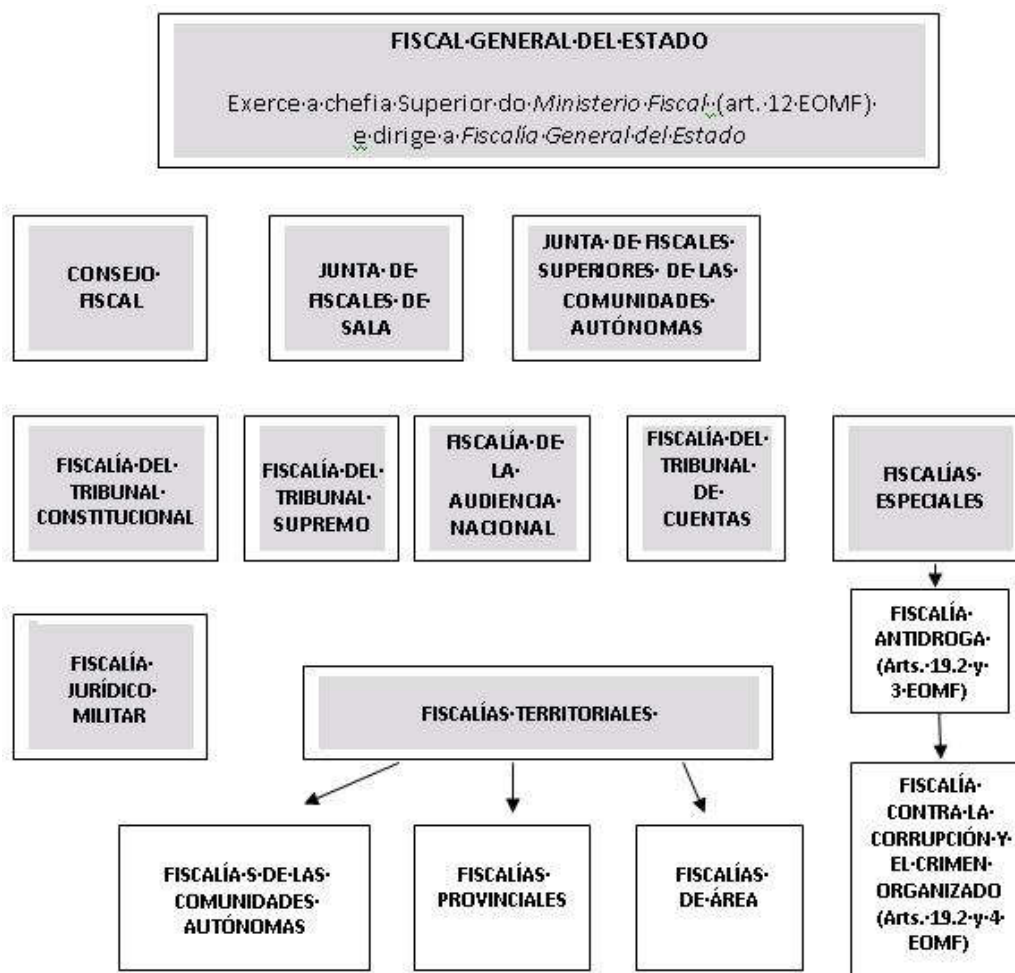
Consoante se colhe de Helio Saul Mileski:

Na esteira do determinado pelo art. 124 CE, a Lei nº 50/81, Estatuto Orgânico, no seu art. 3º, fixa as várias atribuições institucionais, como: ajuizar a ação penal; patrocinar os interesses dos que careçam de representação legal ou de capacidade para agir; velar pela independência dos Juízes e Tribunais; atuar em todos os mandados de segurança; velar pelo respeito das instituições e dos direitos fundamentais e liberdades públicas; velar pela efetividade das decisões judiciais que sejam relevantes ao interesse público e social; atuar nos processos concernentes a estado civil e naquelas em que a lei exija a sua intervenção, etc.⁵⁰

De acordo com a legislação espanhola, assim se pode esquematizar a estrutura do *Ministerio Fiscal*⁵¹:

⁵⁰ MILESKEI, Helio Saul. **O Estado contemporâneo e a corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

⁵¹ MORENO CATENA, Víctor et al. **Esquemas de Organización Judicial. Tribunales nacionales y supranacionales**. Tirant lo Blanch. Valencia, 2011. p. 203-204.



O que se pretende demonstrar, em suma, nesta primeira parte do estudo, longe de esgotar o tema, é apenas apresentar um esboço da instituição do Ministério Público no Brasil, na Espanha e em outros países, principalmente porque sua natureza, constituição, organização e atribuições são um tanto quanto distintas conforme o lugar onde esteja situado.

2.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS

Já se alinhavou que o Ministério Público brasileiro está regulamentado de modo a exercer um amplo papel de fiscalização e de execução dentro do ordenamento

jurídico pátrio, perpassando sua atuação pela defesa da sociedade, dos interesses de minorias, dos idosos, das crianças e adolescentes, da moralidade pública, do meio ambiente, dos consumidores e de todas aquelas categorias que merecem atenção especial dos poderes constituídos e também da sociedade civil organizada.

Ao ser colocado pela Constituição Federal em capítulo separado dos Poderes da República, o Ministério Público assumiu quase que a configuração de um poder estatal. Sobre essa roupagem, traz-se à colação ensinamento de Emerson Garcia:

Consoante a doutrina clássica, que tem recebido temperamentos, o poder do Estado, como forma de manifestação de sua soberania, é uno e indivisível, sendo exercido por meio de órgãos autônomos que desempenham as distintas funções estatais. Conforme a atividade preponderantemente desenvolvida, tais funções tradicionalmente recebem a denominação de Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

Concepções ideológicas à parte, mantendo-se o texto constitucional fiel à divisão tripartite das funções estatais, há muito sistematizada por Montesquieu, não há espaço, no atual momento histórico, para discussões sobre ser, ou não, o Ministério Público um quarto poder. A Constituição de 1988, a exemplo de suas antecessoras, não o considerou como tal ("art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário"), tendo-o situado no Capítulo IV do Título IV, relativo às "Funções Essenciais à Justiça". Com isso, afastou quaisquer dúvidas quanto à sua ampla e irrestrita desvinculação das outras funções estatais: é um órgão independente, a exemplo do Tribunal de Contas.⁵²

Mas é do corpo da Constituição Federal que se extraem as funções precípuas do Ministério Público brasileiro. Vejamos:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

A norma constitucional aponta no sentido de que pelo menos três objetivos

⁵² GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 106.

devem ser alvo de direcionamento das atividades ministeriais, todas partindo da defesa, da tutela. São eles a ordem jurídica, a democracia e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

A definição dos mencionados interesses sociais e individuais indisponíveis nem sempre foi muito clara. Todavia, após a edição de diversas leis tratando de temas específicos, sobretudo na área dos direitos difusos e coletivos (como o Código de Defesa do Consumidor, a Lei da Ação Civil Pública e o Estatuto da Criança e do Adolescente), passou-se a uma melhor compreensão das atividades dos promotores e dos procuradores de justiça naquelas questões que tradicionalmente perpassavam apenas pelos direitos individuais.

Demais disso, precedentes judiciais sedimentaram a legitimação ativa do Ministério Público para atuar em diversos casos, inclusive naqueles ligados à moralidade e ao meio ambiente, nos quais, por vezes, havia certa celeuma quanto à atuação do parquet. Havia quem questionasse, inclusive, a atuação ministerial nessas áreas, alegando não ter legitimidade ativa para ingressar com ações judiciais.

Essas decisões, aliadas ao trabalho diuturno de promotores de justiça por todo o Brasil, consolidaram uma atuação que hoje tem grande respeitabilidade no meio social. Várias operações foram deflagradas pelo Ministério Público e por órgãos parceiros, como a Receita Federal, Polícia Federal, Tribunais de Contas, Polícia Civil e Polícia Militar, no sentido de desbaratar esquemas fraudulentos que muitos prejuízos causaram ao país. Caso emblemático é a operação denominada “Lava Jato”, força-tarefa sediada na cidade de Curitiba/PR, mas que se espalhou pelo Brasil e se constituiu num verdadeiro divisor de águas contra a corrupção.

Alguns desses julgados ilustram o quanto acima referido:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS E INDISPONÍVEIS. RELEVANTE INTERESSE SOCIAL. LEGITIMIDADE ATIVA E INTERESSE DE AGIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DECISÃO MANTIDA.

1. Conforme jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, o Ministério Público tem interesse de agir e legitimidade para propor ação civil pública visando a pronunciamento judicial acerca do

cumprimento contratual da prestação de serviço de saúde, tendo em vista a proteção de direito indisponível dos consumidores contratantes e a defesa de interesse de ampla relevância social.

2. Agravo interno a que se nega provimento.⁵³

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO FUNDADO NO CPC/2015. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIDADE DO CEBAS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRECEDENTE DA PRIMEIRA TURMA DO STJ.

1. O Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública quando configurada grave ofensa ao patrimônio público, ao interesse social e à moralidade administrativa, pois referida instituição atua na defesa do interesse coletivo. Nesse sentido: REsp 1.101.808/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 05/10/2010

2. Agravo interno a que se nega provimento.⁵⁴

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO À SAÚDE. BENEFICIÁRIO INDIVIDUALIZADO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITO FUNDAMENTAL E INDISPONÍVEL. AGRAVO INTERNO. DESPROVIMENTO.

1. O Ministério Público detém legitimidade ativa ad causam para propor ação civil pública, objetivando a proteção do direito à saúde de pessoa hipossuficiente, ainda que se trata de beneficiário individualizado, porquanto se trata de direito fundamental e indisponível, cuja relevância interessa à toda sociedade. Precedente.

2. Agravo interno não provido.⁵⁵

As decisões acima transcritas são apenas alguns poucos exemplos em que o Poder Judiciário nacional pacificou entendimento de que o Ministério Público tem a

⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1712776/BA**. Quarta Turma. Relator: Ministro Antônio Carlos Ferreira. Brasília. Sessão de 23/04/2019. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1712776&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>.

⁵⁴ _____. _____. **Agravo Interno no Recurso Especial 1347148/RS**. Primeira Turma. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Brasília. Sessão de 14/11/2017. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201202064262&dt_publicacao=21/11/2017>.

⁵⁵ _____. _____. **Agravo Interno no Recurso Especial 1170199/SP**. Primeira Turma. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Brasília. Sessão de 04/10/2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1170199&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>.

legitimidade ativa processual para ingressar em juízo na busca da defesa dos direitos mais caros à população, tais como a moralidade, a saúde e à defesa do consumidor.

Outrossim, não é apenas na esfera judicial que se percebe a franca atuação institucional. Deve-se ter em mente que o Ministério Público tem forte dinamismo no campo extrajudicial, prevenindo conflitos e buscando resolução de problemas que poderiam desaguar no já assoberbado fluxo de trabalho do Poder Judiciário. Através de instrumentos administrativos e jurídicos próprios, como termos de cooperação, termos de ajustamento de conduta, acordos de colaboração premiada e acordos de não-persecução penal, por exemplo, busca-se a reparação de danos causados ao patrimônio público através de medidas reparatorias, compensatórias e indenizatórias, logrando-se êxito em muitos casos.

Convém, ademais, relatar que o Ministério Público da União e dos Estados mantêm diversos programas que funcionam permanentemente no sentido de fomentar políticas públicas de interesse social, com especial atenção voltada aos vulneráveis e hipossuficientes. Na área do consumidor existem programas diversos, como, por exemplo, o Programa Alimento Sem Risco, instituído pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

Existem, ainda, em Santa Catarina, uma infinidade de programas em diversas áreas e que tendem à proteção do meio ambiente, do consumidor, da boa gestão da coisa pública, da proteção dos idosos, dos direitos humanos, das crianças e adolescentes e de proteção à constitucionalidade das leis.

Interessante dizer, também neste título, que na Espanha o Ministerio Fiscal possui, dentre as suas áreas de atualização especializada, aquela que oficia junto ao meio ambiente, tratando de questões relacionadas à sua efetiva proteção. Exemplo disso se extrai de notícia recente do sítio respectivo na internet:

La Fiscalía de Medio Ambiente comienza la campaña de prevención de incendios forestales

El Fiscal Coordinador de Medio Ambiente, Antonio Vercher, ha remitido un oficio a todos los Fiscales Delegados en el que comunica el comienzo de la campaña anual para la prevención de los incendios forestales, y recuerda las pautas de actuación que deben llevarse a

cabo.

El Fiscal recuerda que se debe acentuar la vigilancia acerca de la existencia de Planes de Prevención de Incendios en aquellos consistorios que tengan superficies forestales en sus términos municipales, tal y como se acordó en la reciente Reunión anual de Fiscales.

Alto riesgo de incendios forestales

En el mismo sentido, el oficio insta a los Fiscales a que realicen un control de vertederos, líneas eléctricas, líneas de ferrocarril, zonas recreativas, e incluso campamentos situados en terrenos forestales que impliquen riesgo de incendio forestal. Se comunicará a los titulares –públicos o privados-, de estas actividades que deben adoptar las medidas procedentes para evitar incendios en estas zonas sensibles.

Para ello, el oficio acompaña las fichas elaboradas por la Guardia Civil en las que señala los lugares de cada provincia que suponen un riesgo alto o grave.

Esta actuación de la Fiscalía de Medio Ambiente viene realizándose al inicio de la temporada estival desde la creación de esta especialidad.

56

Desse modo, pode-se notar que também há, no congêneres espanhol, dentre outras atribuições, uma especialidade destinada ao enfrentamento de problemas de cunho ambiental, igualmente dentro dos limites constitucionais e da legislação infraconstitucional.

2.4 A TUTELA AMBIENTAL COMO DEVER DE TODOS

A defesa do meio ambiente não é privativa de nenhum órgão em particular ou nem mesmo de uma pessoa. É dever de toda a sociedade e do poder público, através de ações que permitam a manutenção das condições de vida na terra.

Essa defesa implica no respeito e cuidado para com todos os seres vivos, na melhoria da qualidade de vida humana, na conservação da vitalidade e biodiversidade do planeta, na minimização do esgotamento dos recursos não renováveis, na modificação das atitudes no sentido de promover a sustentabilidade

⁵⁶ Disponível em: <<https://www.fiscal.es/web/fiscal/-/la-fiscalia-de-medio-ambiente-comienza-la-campana-de-prevencion-de-incendios-forestales>>. Acesso em: 04 de jul. 2019.

em todos os seus aspectos e no respeito aos princípios gerais que regem toda a regulamentação ambiental.

Costuma-se indicar o caráter transnacional e intergeracional do meio ambiente enquanto direito que suplanta fronteiras geográficas e alcança tanto as presentes quanto as futuras gerações. Daí estar incluído nos denominados direitos de terceira geração, baseados na solidariedade e na cooperação dos povos, sem o que impossível tratar de problemas que avançam espaços nacionais, tradicionalmente limitados à soberania dos países.

Assim, na lição de Luís Paulo Sirvinskas:

A responsabilidade pela preservação do meio ambiente não é somente do Poder Público, mas também da coletividade. Todo cidadão tem o dever de preservar os recursos naturais por meio dos instrumentos colocados à sua disposição pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional.

A divisão da responsabilidade em cuidar do meio ambiente entre o Poder Público e a coletividade impõe-se especialmente neste momento tão importante da consciência ecológica internacional. A atuação do Poder Público pode exteriorizar-se por meio de seus órgãos sob os ditames da lei, mas a coletividade não existe em si mesma senão nas pessoas e organizações que a compõem. Ressalte-se, além disso, que o dever de proteger o meio ambiente já não se insere no campo do poder discricionário da Administração Pública. Édis Milaré alerta que as políticas públicas ambientais não estão restritas à Administração Pública; ao contrário, surgem como um imperativo gerencial para as empresas com missão lucidamente definida em suas estratégias de ação. A iniciativa privada tem condições de fazer muitas coisas melhor do que a Administração Pública, visto que o serviço público está atado por diferentes limitações. Nesse diapasão, o serviço público nem é suficiente para atender a tantas necessidades ambientais da sociedade nem pode monopolizar esse atendimento, salvo naquilo que a lei estabelece.⁵⁷

Essa solidariedade na preservação ambiental é necessária para a própria subsistência da vida no planeta. Tanto o poder público quanto as pessoas físicas ou jurídicas coparticipam desse processo de preservação da atmosfera, dos recursos hídricos, do solo, da flora, da fauna, da biodiversidade e do patrimônio genético. Essa simbiose entre os atores deve se dar preferencialmente de modo preventivo, evitando-

⁵⁷ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 153.

se ter que reparar prejuízos que são nas mais das vezes irrecuperáveis.

Delimitando o conceito de meio ambiente para abarcar a disciplina do Direito Ambiental, o Professor Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez⁵⁸, da Universidade de Granada, na Espanha, ensina que:

El origen del Derecho ambiental, tal y como lo entendemos hoy en día, cobra forma e mediados del siglo pasado, en respuesta a una escalada de la concienciación mundial con respecto al impacto que la actividad humana en su propio entorno natural y el constatado deterioro de este último. Sin duda alguna, el progreso científico aplicado a la investigación de dicho entorno (manifestado en estudios sobre contaminación, alteración de ecosistemas, análisis de los recursos naturales disponibles, desaparición de especies, etc.) incidió en la referida toma de consciencia, disponiendo las bases que justificarían una mayor atención desde lo público a la problemática ambiental y, en consecuencia, a la intervención del Derecho en estas cuestiones.

[...]

La delimitación del concepto de *medio ambiente* no representa un simple ejercicio teórico sino que constituye un punto de partida necesario para identificar cuál va a ser el objeto del Derecho ambiental, su ámbito de aplicación. La presente tarea (definir qué es el medio ambiente y, más concretamente, definir qué es el medio ambiente para el Derecho) no ha resultado pacífica en la doctrina. [...]

En los términos más simples posibles, pude entenderse el ambiente como el conjunto de circunstancias (donde se engloban no solo factores físicos de los muy diversos entornos que allí se incluyen, sino también las derivadas de las interrelaciones que se producen entre los mismos o con los propios seres vivos, así como el impacto de estos últimos sobre aquéllos) han llevado a afianzar una *concepción sistémica* del ambiente. El ambiente es, pues, uno sistema que reúne, en esencia, dos grandes subsistemas, ambos indispensables para la propia existencia de la vida (incluida la humana) y determinantes de las condiciones de la misma:

- el subsistema de los elementos no vivientes, compuesto por el agua, el aire y el suelo;
- el subsistema de los seres vivos.

De fato, quando existe um problema de poluição do ar causado por uma

⁵⁸SANCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo J. Aspectos básicos del derecho ambiental: objeto, caracterización y principios. Regulación constitucional y organización administrativa del medio ambiente. In: TORRES LÓPEZ, M. Asunción; ARANA GARCÍA, Estanislao. **Derecho Ambiental**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2018. p. 41-43.

empresa instalada na fronteira entre dois países não há limites geopolíticos que a impeçam de invadir ambos. Um rio poluído por uma indústria química que corta vários países não muda seu curso apenas porque há entre estes uma fictícia separação geográfica. Acidentes nucleares costumam ser devastadores para toda uma região. Vazamentos de petroleiros em alto mar matam milhares de espécies marinhas em qualquer lugar das águas internacionais ou em costas marítimas de países. Esses são apenas exemplos de que danos ambientais são problemas globais, que atingem várias comunidades e ecossistemas, onde quer que se encontrem.

A Constituição Federal de 1988 é um marco político histórico da democracia brasileira moderna, havendo o reconhecimento do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, elevando-o ao patamar de direito humano fundamental. Aliás, o meio ambiente não é apenas um direito dos seres humanos, mas sim de todas as formas de vida da terra que dele dependem para a sua sobrevivência.

Diz a Constituição o seguinte:

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.

Para a concretização desse direito, a Carta Magna aponta que compete ao Poder Público a preservação dos processos ecológicos essenciais ao manejo de espécies e ecossistemas, a preservação da diversidade do patrimônio genético do país, a definição de espaços a serem especialmente protegidos, a exigência de estudos prévios de impacto ambiental quanto a atividades potencialmente degradadoras, o controle de substâncias que possam ocasionar riscos à qualidade de vida e ao meio ambiente, promover a educação ambiental em todos os níveis e a proteção da fauna e da flora.

Demais disso, a Constituição Federal determina a obrigação de reparação dos danos ambientais àqueles que os provocarem, bem como a aplicação de sanções de natureza administrativa, penal e civil aos responsáveis por práticas danosas ao meio ambiente.

Como um diploma analítico que é, a Constituição brasileira ainda aborda temas como uso de energia nuclear e práticas associadas a manifestações culturais que envolvam elementos da fauna, estabelecendo regras específicas e rígidas para essas atividades.

O direito ao meio ambiente saudável, portanto, está intimamente ligado à saúde humana e a uma qualidade de vida que só pode ser alcançada através da busca do desenvolvimento sustentável, almejado por particulares e pelo poder público, premissas essas estabelecidas pela Lei Maior.

Nesse sentido, a Carta Magna delegou grandes desafios a órgãos públicos e à sociedade civil na proteção do meio ambiente, impondo-lhes, especialmente, o trabalho de buscar uma mudança de comportamento da coletividade, o qual perpassa pela compreensão, aceitação e pela imprescindibilidade de que as ações em prol do meio ambiente são benéficas e positivas, sendo de vital importância alterar a relação homem-natureza.

A Constituição da Espanha também protege o meio ambiente de maneira singular:

Artículo 45.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

No caso ibérico, todavia, a proteção ambiental se insere em capítulo destinado aos princípios regentes da política social e econômica, com cunho acentuadamente antropocentrista quando trata do uso racional dos recursos naturais e também do indissociável objetivo de defesa e restauração do meio ambiente em função dos seres humanos. Aliás, não se pode esquecer que a valorização da

qualidade de vida é enfatizada pela doutrina espanhola, como ensina Ramón Martín Mateo:

La lógica de los sistemas humanos coincide con los planteamientos y exigencias de los sistemas naturales, pero pueden existir implantaciones exógenas –urbanización y cultivos– que no necesariamente tienen que colisionar con el conjunto natural.

Pero la calidad de vida, aunque por supuesto presupone ele que exista vida, que puede desaparecer también por obra del hombre, está pensada para el transcurso de la existencia de individuos o grupos, sin que se agote en la de los sujetos actualmente presentes, debiendo garantizar estas gratificaciones también a las generaciones futuras.

Las condiciones que presiden la calidad de vida humana son por ello a veces más exigentes que los que dan satisfacción a otros seres vivos incluso próximos a nosotros como los antropoides; así, humos inocuos, sonidos no desagradables, panorámicas dislocadas, etc., pueden hacer insorportables o penosas para el hombre las condiciones ambientales.⁵⁹

A Constituição da Espanha, de modo peculiar, também não insere o direito ao meio ambiente dentre aqueles considerados como fundamentais, tal como no Brasil ocorre. Este é o ensinamento do já citado Professor Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez:

Por cuanto respecta a la naturaleza del derecho al medio ambiente que proclama la CE en dicho artículo, debe notarse que, a la luz de lo dispuesto en el artículo 53 CE (que trata de las garantías efectivas aplicables a las diversas categorías de derechos reconocidas en el texto constitucional), éste no se incluye entre los derechos fundamentales que cuentan con el máximo grado de protección. En efecto, se trata de un <principio rector> y los derechos concretos que de él puedan derivarse serán los que el legislador determine en la normativa de desarrollo del mismo, siendo alegable su protección por los ciudadanos ante la Jurisdicción ordinaria (quedando excluida la posibilidad de amparo ante el TC) y en los términos dispuestos por la legislación ordinaria.⁶⁰

Em terras brasileiras, por outro lado, a matriz constitucional de proteção ambiental dá os alicerces para que toda a legislação infraconstitucional seja organizada, dentro dos princípios e parâmetros constitucionais. As competências

⁵⁹ MARTÍN MATEO, Ramón. **Tratado de Derecho Ambiental**. Vol. I. Madrid, 1991. p. 103.

⁶⁰ SANCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo J. Aspectos básicos del derecho ambiental: objeto, caracterización y principios. Regulación constitucional y organización administrativa del medio ambiente, p. 58.

legislativas e de execução também integram a concretização dessa base de modo a permitir que as ações de proteção sejam desconcentradas em todos os níveis de organização político-administrativa.

Toda essa abordagem da proteção ambiental leva à identificação de uma dimensão ecológica a conformar o conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, transitando-se para o denominado Estado Socioambiental e para a existência de um mínimo existencial socioambiental. Noutras palavras:

O enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável passam necessariamente pela correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso, por parte expressiva da população brasileira e mundial, aos seus direitos sociais básicos, o que, é importante destacar, também é causa de aumento – em determinado sentido – da degradação ambiental. Em vista de tais reflexões, é possível destacar o surgimento de um *constitucionalismo socioambiental* (ou ecológico, como preferem alguns) – ou, pelo menos, da necessidade de se construir tal noção -, avançando em relação ao modelo do *constitucionalismo social*, designadamente para corrigir o quadro de desigualdade e degradação humana em termos de acesso às condições mínimas de bem-estar.⁶¹

A tutela ambiental é, portanto, dever de toda a sociedade e do poder público, exigindo-se uma nova postura em relação ao modelo socioambiental da nossa roupagem constitucional.

2.5 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS CAUSAS AMBIENTAIS

A atuação do *Parquet* nas causas ambientais pode se dar tanto na área criminal quanto na esfera civil, ou seja, sua atuação é ampla e permite tanto atuar em processos criminais que tenham como objetivo a punição daqueles que violam a lei como em ações civis públicas que tenham como objetivo indenização, reparação de danos e obrigações de fazer ou de não fazer.

Como detentor da ação penal pública incondicionada, o Ministério Público atua em todas as demandas em que haja crime ambiental identificado, podendo ser

⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. p. 121.

conferidas condutas delituosas em diversos diplomas legais, como, por exemplo, na Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), na Lei 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), Lei 5.197/1967 (Lei de Proteção à Fauna), Lei 6.453/1977 (cuida da responsabilidade criminal por atos relacionados a atividades nucleares), Lei 7.643/1987 (proíbe a pesca ou qualquer forma de molestamento a cetáceos em águas jurisdicionadas brasileiras), Lei 7.679/1988 (proíbe a pesca em período de reprodução) e na Lei 7.805/1989 (pune a extração de minério sem permissão, concessão ou licença).

Nas ações penais, além da possibilidade de se exigir a reparação do dano, o Ministério Público, via de regra, buscará a condenação do infrator nas penas estabelecidas pela lei, isto quando não for possível adotar outra medida alternativa à prisão, através de institutos despenalizantes como a transação penal (*plea bargain*) ou mesmo a suspensão condicional do processo, ambos previstos na Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais).

O Ministério Público também é protagonista nas demandas coletivas tendentes à efetiva proteção ambiental. Instrumentos procedimentais e processuais importantes surgiram com edição da Lei Federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), que assim dispõe:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio-ambiente;

II – ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

V – por infração da ordem econômica;

VI – à ordem urbanística;

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos;

VIII – ao patrimônio público e social.

A Lei da Ação Civil Pública conferiu, como se vê claramente, legitimidade ativa ao Ministério Público para a propositura da ação principal e da ação cautelar ambiental, sem prejuízo de sua atuação como fiscal da lei quando não atuar como parte (artigo 5º, Inciso I e § 1º). Isso em demandas atinentes a quaisquer dos enquadramentos dos ramos do Direito Ambiental, principalmente naquelas contendas e lides que envolvam meio ambiente cultural, artificial ou natural.

Emerson Garcia explica que:

A proteção ao meio ambiente, enquanto direito essencialmente difuso, é uma das principais funções institucionais outorgadas ao Ministério Público, que deve valer-se do inquérito civil e da ação civil pública para a realização desse objetivo (CR/1988, art. 129, III). A sistemática constitucional havia sido antecedida pela Lei n. 6.938/1981 e pela Lei n. 7.347/1985, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei da Ação Civil Pública. Em momento posterior, foram editadas a Lei n. 8.625/1993 (art. 25, IV, a) e a Lei Complementar n. 75/1993 (art. 6º, VII, b), que reforçaram esse múnus que recai sobre o Ministério Público.⁶²

Conforme se pode inferir de casos que foram analisados pelo Superior Tribunal de Justiça⁶³, há outras hipóteses em que restou reconhecida a atuação em juízo do órgão ministerial na defesa do meio ambiente. Veja-se o exemplo seguinte:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. DIREITO AO SILÊNCIO. POLUIÇÃO SONORA. ART. 3º, III, ALÍNEA "E", DA LEI 6.938/1981. INTERESSE DIFUSO. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. Hipótese de Ação Civil Pública ajuizada com o fito de cessar poluição sonora causada por estabelecimento comercial.
2. Embora tenha reconhecido a existência de poluição sonora, o Tribunal de origem asseverou que os interesses envolvidos são individuais, porquanto afetos a apenas uma parcela da população municipal.
3. A poluição sonora, mesmo em área urbana, mostra-se tão nefasta aos seres humanos e ao meio ambiente como outras atividades que

⁶² GARCIA, Emerson. **Ministério Público. Organização, atribuições e regime jurídico**. p. 465-466.

⁶³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1051306/MG**. Segunda Turma. Relator: Ministro Castro Meira, Relator para o Acórdão Ministro Herman Benjamin. Brasília. Sessão de 16/10/2008. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1051306&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

atingem a "sadia qualidade de vida", referida no art. 225, caput, da Constituição Federal.

4. O direito ao silêncio é uma das manifestações jurídicas mais atuais da pós-modernidade e da vida em sociedade, inclusive nos grandes centros urbanos.

5. O fato de as cidades, em todo o mundo, serem associadas à ubiquidade de ruídos de toda ordem e de vivermos no país do carnaval e de inumeráveis manifestações musicais não retira de cada brasileiro o direito de descansar e dormir, duas das expressões do direito ao silêncio, que encontram justificativa não apenas ética, mas sobretudo fisiológica.

6. Nos termos da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), também é poluição a atividade que lance, no meio ambiente, "energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos" (art. 3º, III, alínea "e", grifei), exatamente a hipótese do som e ruídos. Por isso mesmo, inafastável a aplicação do art. 14, § 1º, da mesma Lei, que confere legitimação para agir ao Ministério Público.

7. Tratando-se de poluição sonora, e não de simples incômodo restrito aos lindeiros de parede, a atuação do Ministério Público não se dirige à tutela de direitos individuais de vizinhança, na acepção civilística tradicional, e, sim, à defesa do meio ambiente, da saúde e da tranquilidade pública, bens de natureza difusa.

8. O Ministério Público possui legitimidade para propor Ação Civil Pública com o fito de prevenir ou cessar qualquer tipo de poluição, inclusive sonora, bem como buscar a reparação pelos danos dela decorrentes.

9. A indeterminação dos sujeitos, considerada ao se fixar a legitimação para agir na Ação Civil Pública, não é incompatível com a existência de vítimas individualizadas ou individualizáveis, bastando que os bens jurídicos afetados sejam, no atacado, associados a valores maiores da sociedade, compartilhados por todos, e a todos igualmente garantidos, pela norma constitucional ou legal, como é o caso do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da saúde.

10. Recurso Especial provido.

Também permitiu o ordenamento jurídico que o Ministério Público pudesse instaurar o Inquérito Civil Público e celebrasse Termos de Ajustamento de Conduta, cuja eficácia tem sido amplamente reconhecida diante do seu caráter não litigioso e resolutivo de conflitos ambientais⁶⁴.

⁶⁴ Interessantes questionamentos acerca do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta são apresentados por Marcelo Buzaglo Dantas e Lucas Dantas Evaristo de Souza em artigo denominado "Aspectos Polêmicos do Termo de Ajustamento de Conduta em Matéria Ambiental" publicado na obra

Transcreve-se, no particular, sobre ajustamento de condutas celebrado pelo Ministério Público, importante acordo firmado para equacionar problema de tratamento de esgoto na Baía Sul de Florianópolis, conforme notícia abaixo colacionada⁶⁵:

Casan e Fatma firmam ajuste com o MPSC, dia 16, sobre a ETE da Baía Sul em Florianópolis

O Ministério Público de Santa Catarina, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan) e a Fundação Estadual do Meio Ambiente (Fatma) irão firmar dia 16 de novembro, às 15h30, na sede da Casan, termo de ajustamento de conduta para equacionar os problemas identificados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) na Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Baía Sul, localizada na cabeceira da ponte Pedro Ivo Campos, em Florianópolis.

O Ministério Público de Santa Catarina, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan) e a Fundação Estadual do Meio Ambiente (Fatma) irão firmar dia 16 de novembro, às 15h30, na sede da Casan, termo de ajustamento de conduta para equacionar os problemas identificados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) na Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Baía Sul, localizada na cabeceira da ponte Pedro Ivo Campos, em Florianópolis. O TCE participará da formalização do termo na condição de testemunha do compromisso firmado.

Ficou ajustado por intermédio de sucessivas reuniões intermediadas pelo Promotor de Justiça do Meio Ambiente, Alexandre Herculano Abreu, entre outros pontos relevantes, o compromisso da Casan adquirir, em seis meses, quatro macro medidores de vazão, para fazer as medições da vazão de entrada, da recirculação e do descarte de lodo na estação, com o objetivo de facilitar as leituras e mostrar a evolução do seu comprometimento, indicando o momento oportuno do início de sua ampliação. A estação foi projetada para 150 mil habitantes. Atualmente, de acordo com dados oficiais, atende a 128 mil habitantes.

A Casan também assumirá o compromisso de dar continuidade aos trabalhos de fiscalização e identificação das irregularidades nas ligações de esgoto, tarefa de responsabilidade da Vigilância Sanitária Municipal que foi repassada à Companhia através de convênio firmado com a Prefeitura Municipal de Florianópolis. Para tanto, deverá apresentar à Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Capital relatórios trimestrais dos serviços realizados no período.

Será reafirmada no termo de ajustamento a responsabilidade da

Sustentabilidade e Meio Ambiente: Efetividade e Desafios. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Elcio Nacur Rezende (organizadores). D'Plácido Editora, Belo Horizonte, 2017.

⁶⁵ Disponível em: <<https://mpsc.mp.br/noticias/casan-e-fatma-firmam-ajuste-com-o-mpsc--dia-16--sobre-a-ete-da-baia-sul-em-florianopolis>>. Acesso em: 04 de jul. 2019.

Casan na manutenção de equipamentos eletromecânicos para assegurar a efetiva operacionalização da estação de tratamento, atendendo as exigências da licença ambiental de operação emitida pela Fatma.

Quanto ao lodo gerado pela estação, um dos pontos críticos do sistema, a Casan deverá dar seqüência ao trabalho de coleta, transporte e disposição adequada dos resíduos sólidos conforme as exigências ambientais. Em caso de descumprimento do termo de ajustamento, o Ministério Público, depois de decorridos os prazos pactuados, providenciará a imediata execução judicial do presente título ou o manejo de Ação Civil Pública, a seu critério, sem prejuízo das sanções administrativas e penais a serem aplicadas.

Conferiu-se, como visto acima, ao Ministério Público, instrumento legal que permite a adequação de determinadas situações à legislação vigente, estabelecendo prazos e outras cláusulas, inclusive de natureza penal, sem necessidade de tutela judicial. O Ajustamento de condutas, tomado por termo, permite que se resolvam questões importantes sem necessidade de acesso à Justiça, com a cominação de sanções pecuniárias, obrigações de fazer ou não fazer e estabelecimento de cláusulas penais.

A atuação do Ministério Público nas demandas ambientais está, portanto, sedimentada. Isso não implica dizer que apenas ele está legitimado para atuar nessas causas, uma vez que outras entidades e a própria sociedade civil organizada em associações para essa finalidade específica também podem buscar a resolução desses conflitos.

Isso até seria desejável sob o ponto de vista democrático, porquanto as sociedades que buscam seus direitos, mediante associações de interesses comuns, são aquelas mais politizadas e mais preocupadas com o bem comum de todos.

O mundo globalizado apresenta imensos desafios para a sociedade mundial, sobretudo porque a economia em larga escala e o avanço da tecnologia tornaram secundário o papel dos Estados em muitas áreas. E, apesar dos inegáveis benefícios trazidos pela ampliação tecnológica e pelo acesso aos meios de comunicação, ainda há aquelas pessoas que se encontram alijadas desses recursos e constituem grande parcela da população humana.

Além disso, a economia global em larga escala ampliou o abismo entre

pobres e ricos, ao invés de permitir que mais pessoas tivessem ascensão social através do trabalho e do acesso a bens de consumo. Aqui sempre tem vez o pensamento de Bauman⁶⁶:

A 'globalização' está na ordem do dia; uma palavra da moda que se transforma rapidamente em um lema, uma encantação mágica, uma senha capaz de abrir as portas de todos os mistérios presentes e futuros. Para alguns, 'globalização' é o que devemos fazer se quisermos ser felizes; para outros, é a causa da nossa infelicidade. Para todos, porém, a 'globalização' é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos todos sendo 'globalizados' – e isso significa basicamente o mesmo para todos.

Os desafios atuais são imensos e já conhecidos por todos. As cidades crescem desorganizadamente, as florestas são substituídas por arranha-céus, matas ciliares e áreas de preservação permanente são impermeabilizadas por materiais inertes, pessoas migram em busca de melhores condições de vida, aumento da violência e da miséria. Todos esses problemas derivam ou se transformam em agressões ao meio ambiente, pois a pobreza, o aumento desenfreado das cidades e a falta de saneamento básico fazem parte de uma cadeia que se retroalimenta.

A bem da verdade, essa marcha crescente da mundialização contém em si todos os riscos e perigos desse modelo de desenvolvimento, em que o capitalismo é exercido em sua plenitude máxima e o fluxo de capitais se dá quase que de maneira imperceptível, sem se preocupar com as pessoas que vivem "localizadas", é dizer, com aquelas que não podem desfrutar das benesses da globalização.

Como constata Ulrich Beck⁶⁷:

Esta tendencia a la globalización tiene consecuencias que en su generalidad son a su vez inespecíficas. Donde todo se transforma en peligros, ya no hay nada peligroso. Donde ya no hay escapada, se acaba por no pensar más en ello. El fatalismo ecológico del final e los tempos hace que el péndulo del estado de ánimo privado y político oscile en todas las direcciones. Actuar es al fin y al cabo de ayer ¿Se podrá soportar con cava la omnipresencia de pesticidas?

⁶⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1998, p. 7.

⁶⁷ BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**: hacia una nueva modernidade. Barcelona: Paidós, 2002, p. 42-43.

Esses problemas vivenciados pela sociedade globalizada já são, desta feita, conhecidos de todos. Em tempos em que a informação parece chegar antes do fato, tudo aparenta já ter sido visto pelos olhos dos observadores mais atentos. Resta, então, descortinar os desafios futuros, os quais, como o próprio nome já diz, sequer podem ser projetados.

Ao Ministério Público resta, como guardião das leis e dos direitos da coletividade, envidar suas energias para estar sempre à frente das violações que estão por vir. E o princípio da precaução parece ter lugar nessa nova empreitada, quanto mais nessa nova fase da humanidade que é ladeada por descobertas científicas diárias e pelo uso de novos produtos e agentes, químicos e biológicos, elaborados pela indústria.

Aliás, foi nesse sentido a decisão do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento de dispositivo da Lei n. 9.055/1995⁶⁸, que autorizava e disciplinava a extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto crisotila (asbesto branco) e dos produtos que o contenham. Nessa decisão paradigmática do Supremo, além da questão da saúde do trabalhador, foi invocado o princípio da precaução ambiental. Na oportunidade, o Ministro Celso de Mello ponderou que, com relação ao meio ambiente, ainda que incertos os prejuízos dessa atividade extrativa, seria legítimo invocar o princípio mencionado, cujo surgimento ocorreu no Brasil, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como a Conferência da Rio 92.

E é no limiar dessas incertezas que o Ministério Público deve trabalhar doravante, antecipando-se aos riscos incertos de uma nova modernidade trazida pela globalização, cujo movimento, preponderantemente econômico, não respeita fronteiras, países e nem ecossistemas.

Tal como descrito neste artigo, alguns países do mundo, dentre os quais o

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4066**. Plenário. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília. Sessão de 24.08.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14452232>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

Brasil, possuem em suas estruturas de poder uma instituição que se pretende moldar à defesa dos interesses da coletividade e de uma parcela de pessoas vulneráveis sociais e economicamente. Essa instituição vem a ser o Ministério Público, ou o *Ministerio Fiscal*, ou qualquer outra denominação dada no sentido de dotar um órgão – não necessariamente atrelado a quaisquer dos poderes constituídos – de força suficiente para enfrentar questões não tuteladas por qualquer organismo, dadas as suas dimensões.

O Ministério Público reveste-se de prerrogativas que podem ter diversas frentes de atuação, sejam elas criminais, civis e até mesmo, porque não dizer, administrativas.

Os instrumentos legais e jurídicos estão aí, postos à disposição da sociedade. Basta serem usados de modo a preservar o meio ambiente – que em última análise é razão *sine qua non* para a vida no planeta – com inteligência, tecnologia e empenho.

Ainda que os Estados tenham se mostrados fracos para enfrentar problemas que ultrapassem fronteiras físicas e que desafiam as tradicionais linhas geográficas da cartografia mundial, ainda há grande perspectiva de mobilização de órgãos que foram alçados pela sociedade à condição de defensores de bens jurídicos maiores, como a vida, a despeito das forças econômicas e muitas vezes políticas que lhe são contrárias.

Aqui reside a grande força da sociedade: utilizar-se de instituições e órgãos que detenham poder legítimo e instrumentos para melhorar a qualidade de vida das pessoas a um outro nível, mais justo e dotado de mais solidariedade.

Enquanto não se concretizarem ideias de constituições supranacionais, de modo a dar organicidade e estabilidade na resolução de problemas que afetam toda a população mundial, há que se levar em conta o relevante papel de instituições como a do Ministério Público, cuja independência de atuação é fundamental para o desempenho dessas funções.

Como se viu no presente trabalho, as atribuições do Ministério Público ou

da Fiscalía configuram uma grande ferramenta de controle em muitas áreas em que há conflitos, inclusive naqueles de natureza ambiental. E, nesse horizonte, deve-se reforçar toda a sua legitimidade de atuação extrajudicial e judicial, de modo que os interesses coletivos e indisponíveis recebam a maior rede de proteção possível.

CAPÍTULO 3

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DAS CIDADES PORTUÁRIAS

3.1 A SUSTENTABILIDADE COMO META

A Conferência de Estocolmo, na Suécia, no ano de 1972, é considerada o marco do pensamento ambiental no século XX, tendo sido a resultante de diversas discussões e trabalhos realizados nos anos imediatamente anteriores, como a publicação da obra “Primavera Silenciosa” da escritora Rachel Carson, em 1969, nos Estados Unidos.

Atribui-se, porém, ao informe “Os limites do crescimento”, publicado em 1972 pelo Clube de Roma – grupo de cientistas, industriais e políticos cujo objetivo era discutir os limites do crescimento econômico levando-se em conta o uso crescente dos recursos naturais – como o marco das discussões sobre o desenvolvimento sustentável. Esse grupo atribuía à pressão da população sobre o meio ambiente a causa principal a ser enfrentada.

Nessa década de 1970 – marcada pela realização da primeira grande conferência mundial em Estocolmo, na Suécia – teve início o debate público da proteção ambiental, projetando-se as discussões acerca da responsabilidade da ciência, limites do progresso tecnológico e a relação entre os seres humanos e natureza. Nela também se debateu a pobreza como causa dos problemas ambientais existentes no mundo e a atuação dos governos na questão do clima. Muito pouco, porém, se tratou acerca de sustentabilidade.

Foi na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano no Rio de Janeiro, em 1992, que uma concepção mais ampliada e integradora dos aspectos sociais, ambientais e econômicos restou apresentada de modo a aproximar-se mais da questão da sustentabilidade. O princípio 4 dessa Conferência estabeleceu que “Para alcançar o desenvolvimento

sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste”.

Com efeito, existe um grande paradoxo entre a proteção ambiental e a sociedade de consumo em que vivemos. Se de um lado há um esgotamento gradativo dos recursos naturais que representa um sério risco à sobrevivência de todas as formas de vida na terra, de outro há a sofisticação da propaganda no sentido de cada vez mais se incentivar o consumo de bens e produtos.

Nas palavras de Gilvan Luiz Hansen:

Encontramo-nos diante de um paradoxo, na segunda década do séc. XXI, quando analisamos as perspectivas da espécie humana no planeta terra: de um lado, as estatísticas e dados disponíveis amplamente divulgados pela mídia apontam para um esgotamento gradativo e acelerado dos recursos naturais com grave ameaça à existência humana em face da destruição do meio ambiente; de outro lado, há uma sofisticação de *marketing* cada vez maior para incentivar o consumismo, fator que torna mais aguda a depredação ambiental, na busca de lucros empresariais crescentes.⁶⁹

Nesse sentido, como afirma Klaus Bosselmann, pensar

Que a população e a economia podem continuar crescendo sem ameaçar a *sustentabilidade* humana é uma irracionalidade tida como verdade. E enquanto pode vir a ser um erro, salta aos olhos que nossa sobrevivência depende da habilidade de manter e respeitar a integridade ecológica da terra. Esse é a ideia principal do princípio da *sustentabilidade*.⁷⁰

Dadas essas premissas iniciais, apontando para uma relação continuamente tensionada entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente, é importante que sejam traçados alguns conceitos de sustentabilidade a fim de que haja melhor compreensão dessa meta ou princípio.

Denise Schmitt Siqueira Garcia afirma que a sustentabilidade é, para além de um princípio constitucional, um princípio global:

Trata-se de um desafio fazer com que as relações ambientais

⁶⁹ HANSEN, Gilvan Luiz. **A sociedade de consumo e o paradoxo da proteção ambiental**. In: A Sustentabilidade Ambiental em suas Múltiplas faces. Campinas/SP: Millennium Editora, 2012. p. 307.

⁷⁰ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

consigam se harmonizar com as relações econômicas, porém essa é uma busca que não se pode descartar para que assim possa haver utilização adequada, racional e equilibrada dos recursos naturais, sendo este um interesse para as presentes e futuras gerações.

Assim, sustentabilidade consiste no pensamento de capacitação global para a preservação da vida humana equilibrada, consequentemente, da proteção ambiental, mas não isso, também a extinção ou diminuição de outras mazelas sociais que agem contrárias à esperança do retardamento da sobrevivência do homem na terra.

[...]

Faço uma menção que no entender dessa autora o Princípio da Sustentabilidade é mais que um Princípio Constitucional, é um Princípio Global.⁷¹

Já Gabriel Real Ferrer e Paulo Márcio Cruz decretam:

Sustentabilidade não é nada mais que um processo mediante o qual se tenta construir uma sociedade global capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que garantam a dignidade da pessoa humana. Atingido o objetivo de construir essa nova sociedade, será sustentável tudo aquilo que contribuía com esse processo e insustentável será aquilo que se afaste dele.⁷²

Ainda conforme preditos autores, a consecução de uma sociedade sustentável pressupõe que:

a) Haja uma comunidade global de cidadãos ativos, ou seja, a sustentabilidade não pode ser parcial, criando ilhas de prosperidade em determinadas regiões em detrimento de outras;

b) Ocorra redução drástica da demanda e consumo de capital natural até que sejam atingidos índices razoáveis de reposição, mantendo-se os ecossistemas essenciais (pacto com a terra);

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O caminho para sustentabilidade. In: **Debates sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org). Itajaí: UNIVALI, 2015, p. 24-25. Disponível em: <

⁷² FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. **Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos**. Sequência (Florianópolis) n.71. July/Dec. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552015000200239&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 13 jul. 2019.

c) Todos os habitantes do planeta devem ter uma vida digna, com capacidade de se alimentar, uma vez que fome e pobreza são antinomias que não se sustentam;

d) Um patamar mínimo de justiça social seja atingido, recompondo-se a arquitetura social hoje existente;

e) Sejam edificados novos modelos de governança para garantir a prevalência do interesse geral sobre o individual, dos Estados e das corporações. Cuida-se de politizar a globalização, colocando-a a serviço das pessoas;

f) A ciência e a técnica sejam colocadas a serviço de um objetivo comum, auxiliando na solução de problemas como a emissão de CO₂ na atmosfera e da substituição de combustíveis fósseis por outras formas de energia limpas.⁷³

É intuitivo, pois, que o termo sustentabilidade remeta a relações ambientais e econômicas harmônicas, tratando-se de uma busca incessante do equilíbrio do uso dos recursos naturais atualmente disponíveis, tão necessários à manutenção das condições de vida na terra em todas as suas formas, inclusive em benefício das futuras gerações.

Aliás, essa meta deve ser analisada de modo que os países desenvolvidos sejam tratados de maneira distinta daqueles que ainda buscam melhores condições econômicas e sociais, como defende Gabriel Real Ferrer:

En el sentido de que para los países industrializados el Derecho ambiental es esencialmente un Derecho de Límites que debe estar orientado a la activa búsqueda de soluciones, tanto en la línea de reducir drásticamente el impacto de las sociedades – y de sus modos de vida – sobre el Planeta, como en la imperiosa necesidad de aportar sus potencialidades en cualquier lugar del mundo. Por el contrario, en los países en desarrollo el Derecho ambiental es un Derecho de desarrollo, enfocado a la sostenibilidad. Su vocación inmediata no puede ser otra que el ensayo de modelos sociales y económicos que permitan reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, sin ejercer una desproporcionada presión sobre el medio. Si partimos de 'la ampliación de lo ambiental' tan Derecho Ambiental sería reducir las emisiones de una industria como dotar de agua a una

⁷³ FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. **Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos.**

comunidad que carece de ella.⁷⁴

Mas a sustentabilidade como meta não se resume apenas a pretensões de natureza acadêmica ou como exercício de retórica. A própria Organização das Nações Unidas elaborou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),⁷⁵ contendo 169 metas, relacionadas a temáticas transversais e de caráter global, conforme quadro a seguir:



Nota-se que, dentre todos, há um que estabelece a necessidade de consumo e produção responsáveis (ODS n. 12), cujo intuito é justamente modelar essa dicotomia existente entre produção de bens e consumo desenfreado, com grande pressão sobre os recursos naturais do planeta. Essas medidas são a base do desenvolvimento econômico e social sustentável. As metas do ODS 12 visam a promoção da eficiência do uso de recursos energéticos e naturais, da infraestrutura

⁷⁴ FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. In: **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v. 6, n. 2, 2º quadrimestre de 2011, p. 473-505. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/6062/7538>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

⁷⁵ Os 17 ODS foram estabelecidos pelas Nações Unidas, governos, sociedade civil e parceiros para aproveitar o impulso gerado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

sustentável, do acesso a serviços básicos.

No âmbito do governo federal do Brasil, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil estabeleceu diretrizes socioambientais em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina visando fomentar o desenvolvimento econômico do País. Nesse viés, o transporte, tanto para locomoção de pessoas como para o escoamento de bens e produtos, afigura-se como fundamental na indução do progresso econômico e social brasileiro.

Para tanto, elaborou-se documento denominado “Via Sustentável”, cuja função é consolidar os diferentes entendimentos relacionados à questão socioambiental no sistema de transportes, bem como para direcionar a atuação no referido setor. Ele traz diretrizes para os diferentes modais de transporte no Brasil, inclusive para o setor de portos, conforme ilustração:



O documento supra apresenta diretrizes socioambientais no setor de

transportes e orienta as ações empreendidas no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MPTA). Apresenta 10 Diretrizes Socioambientais da referida Pasta, suas 20 linhas de ação e 76 ações⁷⁶.

Importante mencionar que, antes da vigência do novo marco legal do setor portuário, cabia à administração de cada porto organizado (Autoridade Portuária) a elaboração do planejamento do respectivo porto, sem garantir que estivesse integrado com uma programação nacional e tampouco com um programa nacional de investimentos.

Com a edição da Lei 12.815/2013, coube à Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) elaborar o planejamento setorial de acordo com as políticas e diretrizes de logística integrada, abrangendo tanto acessos portuários quanto infraestrutura e desenvolvimento urbano.

Assim, a Portaria SEP/PR n. 03 institucionalizou o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) e os demais instrumentos que passaram a formar o conjunto do planejamento do setor portuário brasileiro, a saber: o Plano Mestre, o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e o Plano Geral de Outorgas (PGO). A referida Portaria também regulamentou a compatibilização entre o planejamento portuário nacional, de competência da SEP/PR, por meio do PNL, dos Planos Mestres e do Plano Geral de Outorgas, e o planejamento local, de responsabilidade das Autoridades Portuárias, realizado via Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto (PDZ)⁷⁷.

Segundo dita Portaria, ficam assim definidos os respectivos planos:

I - O Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) – instrumento de Estado de planejamento estratégico do setor portuário nacional, que visa identificar vocações dos diversos portos, conforme o conjunto de suas respectivas áreas de influência, definindo cenários de curto, médio e longo prazo com alternativas de intervenção na infraestrutura e nos sistemas de gestão, garantindo a eficiente alocação de recursos a partir da priorização de investimentos, evitando a superposição de

⁷⁶ Disponível em <<https://www.infraestrutura.gov.br/meioambiente.html>>. Acesso em 4 set. 2019.

⁷⁷ Disponível em <<http://infraestrutura.gov.br/planejamento-portuario.html>>. Acesso em 4 set. 2019.

esforços e considerando as disposições do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT).

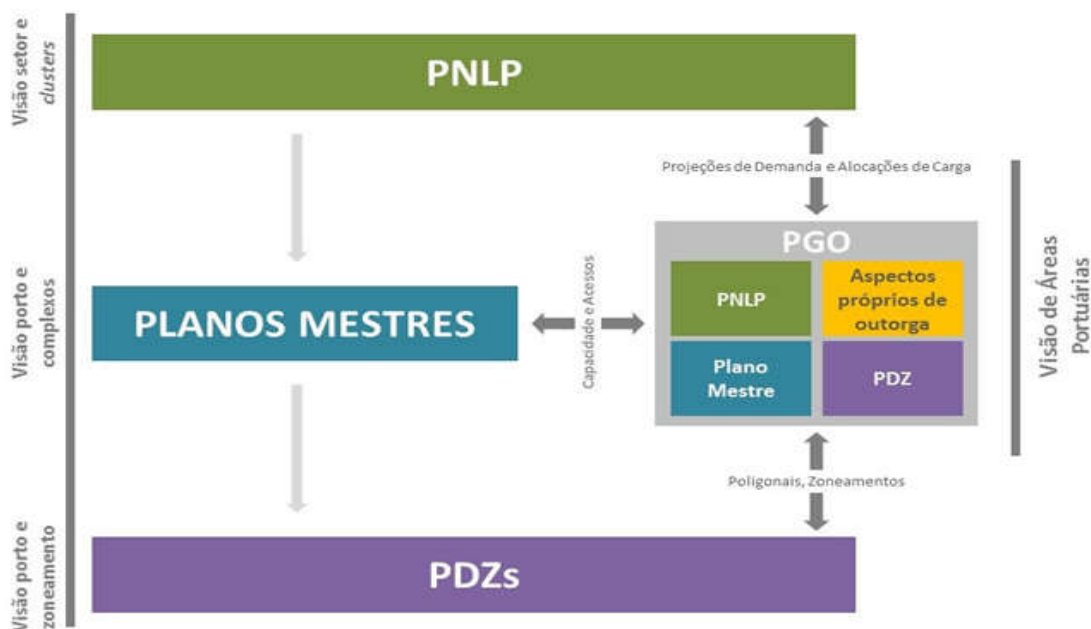
II - O Plano Mestre – instrumento de planejamento de Estado voltado à unidade portuária, considerando as perspectivas do planejamento estratégico do setor portuário nacional constante do Plano Nacional de Logística Portuária - PNLP, que visa direcionar as ações, as melhorias e os investimentos de curto, médio e longo prazo no porto e em seus acessos.

III - O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) – instrumento de planejamento operacional da Administração Portuária, que compatibiliza as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios, do estado e da região aonde se localiza o porto. Por meio do PDZ, visa-se, no horizonte temporal, o estabelecimento de ações e de metas para a expansão racional e a otimização do uso de áreas e instalações do portuárias, com aderência ao Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) e respectivo Plano Mestre.

IV - O Plano Geral de Outorgas (PGO) – instrumento de planejamento de Estado que consiste em um plano de ação para a execução das outorgas de novos portos ou terminais públicos e privados, o qual reúne a relação de áreas a serem destinadas à exploração portuária nas modalidades de arrendamento, concessão, autorização e delegação, com respectivos horizontes de implantação, tomando como base o planejamento do Poder Concedente, das Administrações Portuárias e da iniciativa privada.

Anote-se, por oportuno, que em cumprimento à Lei 12.815/2013 (Nova Lei dos Portos), o Porto de São Francisco do Sul, no norte catarinense (administrado pelo Estado de Santa Catarina), foi o primeiro entre os complexos portuários brasileiros que elaborou o seu Plano Mestre, no ano de 2017, efetivando esse importante instrumento de planejamento setorial desenvolvido pela Secretaria de Políticas Portuárias do Ministério dos Transportes e Aviação Civil.

Esses instrumentos legais (Plano Nacional de Logística Portuária, Planos Mestres, Plano de Desenvolvimento e Zoneamento, e Plano Geral de Outorgas) conectam-se entre si de modo a formar um conjunto funcional, conforme ilustrado abaixo:



A esses instrumentos de gestão da atividade portuária devem se vincular os instrumentos de política urbana a que alude o artigo 182 da Constituição Federal, com ênfase nos respectivos Planos Diretores das cidades portuárias. Quando da sua elaboração, deve o Município realizar o prévio levantamento das possibilidades de desenvolvimento econômico, o real cenário das suas diversas áreas geográficas de modo a estabelecer de modo correto os usos e ocupações do solo, o perfil econômico e cultural da população, bem como os equipamentos urbanos existentes.

Consoante Isaac Ribeiro de Moraes:

Cumprindo o que está estabelecido na Constituição, em 10 de julho de 2001, foi promulgada a Lei Federal 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental”. Ao se analisar o enunciado da lei e as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, observa-se uma clara preocupação do legislador em harmonizar os fatores econômicos, ambientais e sociais urbanos, onde exatamente essa integração caracterizará a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Assim, a Política Urbana estabelecida no Estatuto da Cidade dedica-se à aplicação de instrumentos que reduzam os males da urbanização, promovendo o urbanismo necessário à qualidade de vida nas

idades⁷⁸.

Há necessidade, portanto, de que a política de desenvolvimento urbano, calcada no planejamento, nos moldes da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), permita a garantia de cidades sustentáveis, induzindo o desenvolvimento local sem ignorar a existência do porto. Nesse particular, é certo que o Plano Diretor da cidade e o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do porto (PDZ) devem se complementar, reciprocamente.

Sobre essa temática, entretanto, não é pacífica a prevalência do regramento dos Municípios em face das normativas da União. Isto porque, se de um lado incumbe a esta legislar sobre o regime dos portos e as diretrizes da política nacional de transportes, de outro incumbe aos primeiros legislar sobre assuntos de interesse local.

A despeito da higidez locacional dos empreendimentos portuários, que limitam as escolhas das áreas em que podem ser instalados, bem como do evidente interesse ou utilidade para a economia do País, cabe ao PDZ de cada porto efetuar o planejamento local das instalações portuárias, compatibilizando as políticas e diretrizes nacionais e regionais para o setor portuário com as diretrizes de desenvolvimento urbano nos quais estão localizados⁷⁹.

A conciliação desses aspectos perpassa, em última análise, pela avaliação minuciosa de todas as variáveis envolvidas no processo de instalação dessas estruturas, com análise de impactos positivos e negativos ao meio ambiente, à economia e à sociedade, tendo como meta sempre o desenvolvimento sustentável.

⁷⁸ MORAES, Isaac Ribeiro de. **Cidades Portuárias Sustentáveis** – Integração Porto/Cidade. Veículo para a Sustentabilidade. p. 92.

⁷⁹ TRINDADE, Gustavo. **Empreendimentos Portuários e os Planos Diretores Municipais**. In *Infraestrutura no Direito do Ambiente*. Coord. Édis Milaré, Roberta Jardim de Moraes, Priscila Santos Artigas e André Luís Coentro de Almeida. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016. p. 809-810.

3.2 AS EXTERNALIDADES AMBIENTAIS NAS CIDADES PORTUÁRIAS

A externalidade é um conceito econômico e significa, de modo bastante singelo, um desvio de mercado ou custo social. Também pode ser entendida como os efeitos colaterais da produção de bens ou serviços sobre outras pessoas que não estão diretamente envolvidas com a atividade.

Pode ser positiva ou negativa, quando no preço do bem colocado no mercado não estão incluídos os ganhos e as perdas sociais resultantes de sua produção ou consumo, respectivamente.

No âmbito do Direito Ambiental, pela aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Não se trata, apenas, de embutir no preço esses custos, e assim produzir, comercializar ou mercenciar produtos que sabidamente são degradantes ao meio ambiente, porque não se compra o direito de poluir mediante a internalização do custo social.

Em sendo este custo insuportável para a sociedade, ainda que internalizado, o princípio do poluidor-pagador impede que o produto seja produzido e socializado o custo da produção. Aqui reside um dos diferenciais da interpretação econômica para a jurídica acerca do referido princípio, impondo os custos de prevenção, precaução, correção da fonte, repressão penal, civil e administrativa que são despendidos pelo Estado, a quem incumbe a gestão dos componentes ambientais, sejam suportados pelo responsável pelas externalidades ambientais.

Cristiane Derani explica com propriedade a respeito:

Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas "externalidades negativas". São chamadas externalidades porque, embora resultante da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão "privatização de lucros e socialização de perdas", quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua *internalização*. Por

isso, este princípio também é conhecido como *princípio da responsabilidade (Verantwortungsprinzip)*.⁸⁰

A atividade portuária pode ser vista, em termos ambientais, sob vários enfoques, limitando-se, aqui, àqueles concernentes ao meio ambiente construído ou artificial e ao meio ambiente natural. Isto porque um porto pode ser considerado tanto como um grande protetor do mar contra a poluição, quanto um vetor de desenvolvimento para a cidade, tudo dependendo da perspectiva como é observado.

De modo geral, as atividades portuárias apresentam muitas externalidades negativas e positivas, valendo destacar que a geração de emprego e renda são sempre tidas como preponderantes diante da necessidade premente de sobrevivência imediata das pessoas. A movimentação de cargas e os serviços gerados em torno delas contribui, sem dúvida, para o aquecimento tanto da economia local quanto regional.

Nesse viés, algumas das externalidades positivas podem ser relacionadas:

- Transporte de bens importantes à sociedade, como alimentos (principalmente cereais);
- Rompimento de barreiras (mares, lagos, rios etc.) e assim permite o escoamento da produção e serviços, garantindo a manutenção da economia;
- Transporte de cargas em grandes volumes, diferenciando-se do transporte aéreo, que não apresenta a mesma capacidade;
- O custo dos portos normalmente é menor do que o de outros meios, com algumas exceções referentes ao turismo (como cruzeiros) e também o transporte ferroviário;
- Uma das principais portas de entrada e saída das riquezas de um país;

⁸⁰ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 142-143.

- Local onde se realizam atividades aduaneiras (relativas à Receita Federal no que diz respeito aos trâmites de mercadoria na importação ou exportação), alfandegárias, comerciais, entre outras;

- Ponto estratégico da segurança nacional (militarismo) e principal interface da cadeia logística com a sociedade;

- Ponto de transição entre os modos terrestre e aquaviário, já que cargas e passageiros precisam ser transportados por outros modos de locomoção;

- Como parte do processo de globalização, podem promover a integração entre “nações” e seus diferentes bens;

- Pela grande capacidade de volume, os portos podem ser considerados indutores do crescimento econômico;

- Zonas portuárias apresentam grande importância na manutenção da balança comercial de um país.⁸¹

De outro lado, inegável que a atividade portuária também cause impactos negativos, potenciais ou efetivos, tanto nas águas quanto no próprio meio urbano, sendo os principais deles:

- Danos ambientais na implantação de infraestrutura marítima e terrestre;
- Resíduos das embarcações;
- Serviços correlatos, como abastecimento de embarcações e outros atendimentos;
- Obras de acostagem;
- Serviços de dragagem;
- Geração de resíduos pela atividade portuária;

⁸¹ Disponível em: <<http://educacao.globo.com/artigo/portos-brasileiros.html>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

- Operação de máquinas e veículos portuários, com transtornos à mobilidade urbana;
- Manuseio de cargas perigosas;
- Abastecimento e limpeza de embarcações;
- Despejo de água de lastro;
- Poluição atmosférica decorrente da emissão de partículas de grãos no ar, especialmente nas cargas à granel.

A poluição atmosférica decorrente da emissão de material particulado, nas operações de movimentação, transporte e/ou armazenagem de cargas de granel sólido vegetal na área portuária é uma das externalidades negativas ambientais que comprometem a qualidade de vida dos habitantes das cidades. A presença de material particulado em excesso na atmosfera pode desencadear diversos problemas de saúde, não só aos trabalhadores portuários como também aos residentes nas proximidades com o porto.

Na armazenagem a granel, em muitos casos, os grãos são estocados soltos em estruturas como silos, armazéns graneleiros de material metálico ou de concreto. Os grãos são geralmente armazenados a céu aberto, em galpões que possuem abertura para permitir o ingresso de maquinários que fazem o transporte da carga. Isso gera grande poluição ambiental proveniente da ação exógena, como ventos e chuvas, que dissipam o material particularizado advindo dos produtos em constante movimentação, poluindo não só o ar como o solo e a água.⁸²

Além disso, percebe-se que as cidades portuárias sofrem com o mau cheiro oriundo do derramamento desses grãos dos diversos modais que promovem o seu transporte, como caminhões e trens. Esta é, aliás, uma das situações mais recorrentes

⁸² BONFIM, Juliana Campos. **A Atividade Portuária de Transporte e Armazenagem de Granel no Porto de Santos, a Poluição Atmosférica por Material Particulado e a Responsabilização pelo dano**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Católica de Santos (Unisantos) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito. 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.unisantos.br:8181/handle/tede/2382>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

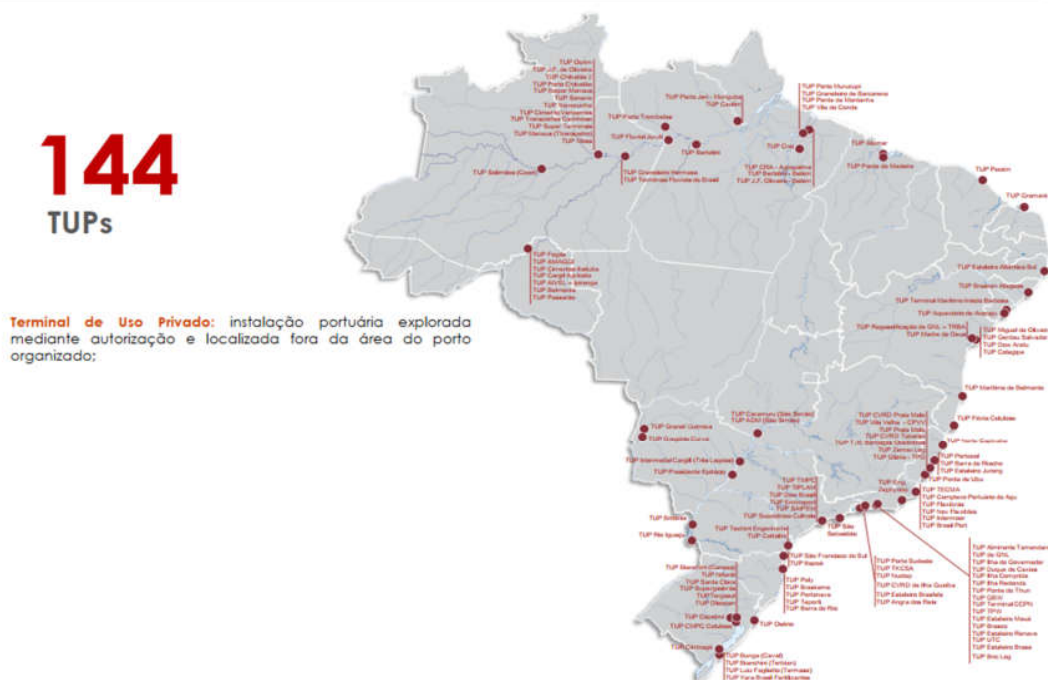
na cidade de São Francisco do Sul.

De outra banda, em caso de acidentes portuários a cidade que lhe é adjacente será a maior prejudicada, sendo certo que os seus reflexos afetarão outras atividades desempenhadas no Município, como o turismo e a pesca. Importante que os entes locais tenham conhecimento da legislação específica no que concerne a ações de controle, preventivas e corretivas, quando da ocorrência desses incidentes, que podem igualmente atingir ecossistemas aquáticos e terrestres, afetando também a população local.

No Brasil, segundo dados oficiais, existem 37 portos organizados e 144 terminais de uso privado (autorizados pelo Poder Público), consoante sítio do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil:



Terminal de Uso Privado - TUP



Essa visão panorâmica das cidades portuárias deixa bem claro que muitas das cidades litorâneas brasileiras são atingidas, portanto, por essas externalidades positivas e negativas. Ao passo em que trazem desenvolvimento e riqueza, concomitantemente apresentam muitas consequências negativas, daí porque a importância de um planejamento prévio correto quando da instalação desses equipamentos, ou mesmo posteriormente, de modo a corrigir eventuais efeitos deletérios dessas atividades.

3.3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS CIDADES PORTUÁRIAS

A atuação do Ministério Público no âmbito das relações porto-cidade-meio ambiente pode se dar por diversas maneiras, dependendo da situação apresentada, de modo preventivo ou repressivo. Ideal que seja pautada no plano extrajudicial, com vistas à não judicialização das demandas, ajustando-se condutas irregulares, sempre que possível, através de celebração de termos de ajustamento ou, antes disso, de

recomendações e realização de audiências públicas, institutos jurídicos que visam orientar e dar cumprimento às leis.

Esses instrumentos legais estão previstos na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8.625/1993):

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: [...]

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: [...]

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.⁸³

Nessa toada, Marcelo Buzaglo Dantas leciona “que a intervenção do *Parquet* perante os órgãos ambientais não pode ser feita de modo a ultrapassar a discricionariedade administrativa, sob pena de ilegalidade e abuso de poder”.⁸⁴ Pondera, todavia, que a instituição pode, através de seus membros, “[...] sugerir, orientar e opinar com vistas a cumprir a sua função de defensor dos interesses da coletividade, entre os quais se insere o meio ambiente ecologicamente equilibrado”.⁸⁵

A atuação extrajudicial se afigura mais resolutiva e rápida, contando com a adequação dos envolvidos/interessados aos objetivos determinados em lei. Além disso, ainda se mostra possível que haja composição judicial de litígios, mediante acordo homologado pelo Poder Judiciário, o que não deixa de ter, em última análise, efeito análogo.

Diversos direitos e interesses coletivos podem surgir dessa complexa relação que se dá entre o porto e a cidade que o abriga. Aqui, um grande número de casos práticos que demandam a atuação do Ministério Público se revelam presentes, cujos contornos podem ser modelados, por exemplo, diante da necessidade de

⁸³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

⁸⁴ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 297.

⁸⁵ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**. p. 297.

enfrentamento de poluição das águas, de licenciamento de obras e de eventuais dúvidas sobre o zoneamento urbano.

Nesse sentido, algumas discussões de relevo têm sido travadas no Estado de Santa Catarina por conta da tentativa de instalação do Porto Brasil Sul na cidade de São Francisco do Sul, onde a empresa WorldPort Desenvolvimento Portuário S/A pretende a construção de um porto na Ponta do Sumidouro, na localidade da Praia do Forte, com investimento privado previsto na casa de R\$ 3,8 bilhões e com estimativa de movimentação de 20 milhões de toneladas por ano⁸⁶.

O processo de licenciamento ambiental tem sido marcado por muitos questionamentos da comunidade, empresariado e autoridades, inclusive pelo Ministério Público. Não fosse a questão de fundo – referente à supressão de grande área de preservação permanente (manguezais e restingas, típicos ecossistemas da Zona Costeira) e dos evidentes danos à biota local –, discute-se a questão da competência para o licenciamento dessa grandiosa obra, cuja área atinge cerca de 1,2 milhão de metros quadrados.

Recente decisão proferida pela Justiça Federal de Joinville, em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra a WorldPort Desenvolvimento Portuário S.A., Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), visando declarar a competência do órgão ambiental federal para o licenciamento do empreendimento e anulação de todos os atos praticados pelo órgão ambiental estadual, entendeu-se que, iniciado o procedimento de licenciamento ambiental prévio no IMA (apresentação do termo de referência), nele poderia tramitar o restante do processo. Contudo, a decisão deixa bem claro que ao órgão ambiental federal incumbe o conhecimento, a apreciação e o deferimento de novos pedidos de licenciamento ambiental (Licença Ambiental Prévia, Licença Ambiental de Instalação e Licença Ambiental de Operação – LAP, LAI e LAO, respectivamente) relativos ao empreendimento mencionado.

⁸⁶ Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/loetz/porto-brasil-sul-obtem-certidao-de-viabilidade-em-sao-francisco-do-sul>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Do corpo da sentença se extrai:

O fato é que, tendo a Resolução CONAMA 237/1997 estabelecido que o procedimento de licenciamento tem um **término bem definido** - com a concessão ou negativa da licença pretendida -, os pedidos posteriores dessas licenças, inclusive de suas renovações, são ontologicamente procedimentos de licenciamentos **novos** e, como tal, devem tramitar **já no regime jurídico** atual de repartição de atribuição dos órgãos ambientais.

O que se tem, portanto, é que o procedimento atualmente em curso para a concessão da licença ambiental prévia **pode** ter curso regular no IMA até a concessão ou a negativa de concessão da LAP, mas eventuais pedidos de renovação de licença concedida e os de expedição de licenças de outra natureza devem necessariamente ser submetidos diretamente ao Ibama.⁸⁷

A sentença foi proferida em 12 de agosto de 2019 e ainda está sujeita à recurso, mas tratou de importante questão atinente à competência para o licenciamento das atividades portuárias, utilizando-se de todo o arcabouço jurídico aplicável à espécie, principalmente da Lei Complementar 140/2011 e do seu Decreto Regulamentador (Decreto 8.437/2015).

De se registrar, ainda, que, paralelamente a essa questão do licenciamento ambiental, outra não menos importante está *sub judice* e concerne à emissão de certidão positiva/negativa em Consulta de Viabilidade feita pelo empreendedor junto ao Município. Tendo sido emitida certidão negativa pelo Poder Público local, a empresa WorldPort buscou junto ao Poder Judiciário reverter essa decisão administrativa, atualmente em análise do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.⁸⁸

Afora estas questões de cunho administrativo que envolvem a construção do citado porto, o grande problema que será necessariamente enfrentado pelo órgão licenciador é a possibilidade de sua instalação em área de preservação permanente, a qual conta com especial proteção da lei. Outras temáticas como o interesse e a utilidade pública do empreendimento portuário, bem como a existência de alternativas

⁸⁷ Disponível em:

<https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=721565615521973524669455585346&evento=827&key=d11e760700f9a24c11ab019498913f92735c45712ae5a1ff8fd80ff10007d5&hash=257c97c18277cccf78930cd8f91d8ce6>. Acesso em: 05 set. 2019.

⁸⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Agravo Interno 4002234-77.2019.8.24.0000**. Quarta Câmara de Direito Público. Relator Desembargador Rodolfo Tridapalli.

locacionais, também deverão ser consideradas, tudo de acordo com o estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental apresentados pelo empreendedor.

Há inúmeros outros casos em que a atuação do Ministério Público foi decisiva para a promoção da sustentabilidade ambiental e o bem-estar dos habitantes de cidade portuária. Dentre eles releva mencionar a tentativa de construção de um terminal portuário privado no Largo de Santa Rita, em Santos, SP, com risco de graves danos ao bioma de Mata Atlântica.

Em ação civil pública manejada, evitou-se que 700 mil m² de área desse importante bioma brasileiro fosse atingida. Segundo noticiado no sítio do MPF:

A construção de um terminal portuário privado no Largo de Santa Rita, em Santos (SP), está proibida. A sentença da Justiça Federal atende a pedidos do Ministério Público Federal (MPF) e confirma uma decisão provisória que vedava o chamado Terminal Brites desde 2014. A Santa Rita, empresa proprietária do terreno onde seria implantado o projeto de R\$ 1,5 bilhão, já dispunha de licença prévia emitida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). No entanto, resultados de uma perícia judicial e laudos apresentados pelo MPF comprovam que a obra traria prejuízos ambientais graves à Mata Atlântica, como o desmatamento em grande escala e a extinção de animais.

O empreendimento seria erguido em uma área de aproximadamente 700 mil m², equivalente a quase 100 campos de futebol, entre as Ilhas Barnabé e dos Bagres. Além de colocar mananciais e a preservação do solo em perigo, a remoção total das árvores no local é uma ameaça ao Parque Estadual da Serra do Mar e a diversas espécies tanto do entorno quanto de outras partes do planeta. A região é considerada o mais importante sítio de pouso e de alimentação na costa sudeste brasileira para aves migratórias oriundas do Cone Sul e do hemisfério norte, que estariam em risco.⁸⁹

Por fim, registra-se que o Ministério Público espanhol encerrou investigação criminal sobre descarga de granéis no Porto de Alicante que se realizava há quase duas décadas sem a devida licença ambiental. A informação foi veiculada em periódico daquela Província:

⁸⁹ Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/acao-do-mpf-barra-construcao-de-porto-privado-em-santos-sp-que-causaria-danos-graves-a-mata-atlantica>> Acesso em 26 ago 2019

La Fiscalía Provincial de Alicante ha decidido **no continuar con su investigación** sobre la descarga de graneles en el Puerto de Alicante que llevan ejecutando tres empresas sin licencia ambiental desde hace 20 años. Según ha podido saber EL MUNDO, el Ministerio Público ha desistido de continuar en la vía penal aludiendo a que esta actividad está sometida **a control administrativo** y entiende, pues, que es en ese ámbito en el que debe tratarse.

De esta manera, y después de un año justo de investigación, el fiscal de Medio Ambiente Juan Carlos Carranza, que recogió el testigo de Felipe Briones, **pone punto final** a la andanza de este espinoso asunto en los tribunales. El magistrado instructor, se pronunciará al respecto en los próximos días aunque todo apunta a que seguirá el mismo criterio que la Fiscalía.⁹⁰

Nota-se que no caso de Alicante o Ministério Público atuou para apurar a ocorrência de crime de prevaricação das autoridades competentes, ao consentirem que as empresas atuassem sem o licenciamento necessário para a descarga de granéis. Entendeu o órgão fiscalizador que não se tratava de um assunto criminal, mas sim de problema afeto à esfera administrativa, razão pela qual deu por encerrado o caso.

Aliás, essa característica de órgão de persecução penal é evidenciada na atuação do Ministério Público da Espanha, uma vez que a atividade de polícia administrativa é desempenhada com eficácia pelas municipalidades e províncias.

⁹⁰ Fiscalía entierra la causa de la descarga de graneles en el Puerto. 21/12/2016. Disponível em: <<https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/alicante/2016/12/21/5859340546163f93648b45bb.html>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história dos portos e cidades portuárias correlatas confunde-se ao longo do tempo, estando as respectivas estruturas e equipamentos umbilicalmente ligados no que diz respeito à fundação, povoamento, progresso e crescimento. Desde a origem se percebe, contudo, um movimento contínuo que balança entre a total dependência até o isolamento entre esses centros de trocas interpessoais.

Dentre as hipóteses estabelecidas no início deste trabalho, os resultados apurados levam à inarredável conclusão de que as respostas são afirmativas, sem qualquer sombra de dúvida.

Atinente à existência de interação nos aspectos ambientais relativos aos portos e cidades portuárias, aponta-se no sentido da total afirmação da proposição. O estudo demonstrou que não apenas no tocante à legislação ambiental – que informa a necessidade de preservação do meio ambiente enquanto direito fundamental à sadia qualidade de vida das pessoas –, mas também no que tange aos marcos legais de uso e ocupação do solo como são os respectivos planos diretores dos municípios e os planos de desenvolvimento e zoneamento portuários, a legislação porto-cidade apresenta muitos pontos de intersecção, confundindo-se muitas das vezes.

A legislação ambiental afigurou-se presente em praticamente todas as situações que envolvem porto e cidade. Os processos de licenciamento ambiental, de zoneamento urbano, de proteção das águas, dentre outros, são instrumentos fundamentais no planejamento e na harmonização da atividade portuária com a comunidade urbana.

Atinente à segunda hipótese, também restou comprovado que o Ministério Público, ainda que não tenha atuação exclusiva na tutela dos interesses ambientais, desempenha com protagonismo sua função de legitimado ativo na persecução dessa defesa, utilizando-se, para tanto, de mecanismos extrajudiciais e judiciais para alcançar esse desiderato. Comprovou-se que a função do Ministério Público, enquanto fiscal da lei e legitimado ativo, é extremamente importante para a defesa do meio ambiente equilibrado, sendo indene de dúvida que sua independência funcional e demais prerrogativas se somam a essa missão que ressuma, antes de mais nada,

da própria Constituição Federal.

E diferente não foi a conclusão a que se chegou com relação à importância do papel do Parquet na sustentabilidade ambiental das cidades portuárias, possibilitando que haja melhoria na qualidade de vida das pessoas em razão das inúmeras externalidades negativas decorrentes do exercício dessas atividades.

Essa atuação, que se mostrou em casos concretos relevantíssima na defesa do meio ambiente como direito fundamental e intimamente ligado à dignidade da pessoa humana, provou-se ser eficaz tanto no âmbito extrajudicial quanto no campo judicial. O ordenamento jurídico conferiu à Instituição instrumentos como a Ação Civil Pública, o Inquérito Civil Público e o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta para alcançar os objetivos nele elencados, sobretudo na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Demonstrou-se, à saciedade, que um Ministério Público proativo representa importante papel na sustentabilidade ambiental, no sentido de permitir que haja desenvolvimento social e econômico, com geração de emprego e renda, sem prejuízo da tomada de providências quando deve responsabilizar os causadores de danos ao meio ambiente. Mais do que isso, a atuação preventiva tem demonstrado que excelentes resultados podem ser alcançados sem a judicialização das demandas ambientais.

Fundamental, também, que se busque um aprimoramento do papel dos Ministérios Públicos dos Estados nessas demandas, porque mais próximos da realidade das cidades que possuem portos. Em cidades do Estado de Santa Catarina como Navegantes, Itajaí, Imbituba e São Francisco do Sul - nas quais existem Promotores de Justiça incumbidos de cuidar de uma gama imensa de problemas que, em vários casos, advém das externalidades causadas pelas atividades portuárias -, a intervenção nas demandas “cidade-porto” são bastante limitadas, muitas vezes diante de um suposto interesse exclusivo da União. Os licenciamentos das atividades portuárias são um exemplo disso.

Afigura-se imprescindível, ademais, que sejam aproximadas as atuações

dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro, porquanto não se mostre adequado incumbir a apenas determinado segmento do Ministério Público a legitimidade para agir nessas causas envolvendo “porto-cidade”. É preciso que os Ministérios Públicos dos Estados também se apresentem nessa empreitada com vistas a maximizar os resultados em prol da sociedade, do meio ambiente e da busca da sustentabilidade ambiental.

De igual modo, notou-se que, devido à complexidade dos temas envolvidos, carece de maior especialização a comunidade jurídica no que tange aos problemas relacionados aos portos e cidades que o circundam. E, mais que isso, a interdisciplinariedade das questões apresentadas revelam ser de suma importância que outros atores – fora do mundo jurídico - participem dos processos de tomada de decisão.

Insiste-se na necessidade de melhores fontes de estudo quanto à temática do meio ambiente e da sustentabilidade nas cidades portuárias. Os recursos literários são escassos nessa área e bastante desatualizados em razão, inclusive, da vigência da Nova Lei dos Portos, a qual revogou, na totalidade, a Lei de Modernização dos Portos.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AROCA, Juan Montero et al. **Derecho Jurisdiccional 1. Parte General**. Tirante lo Blanch. Valencia, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidade**. Barcelona: Paidós, 2002.

BONFIM, Juliana Campos. **A Atividade Portuária de Transporte e Armazenagem de Granel no Porto de Santos, a Poluição Atmosférica por Material Particulado e a Responsabilização pelo dano**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Católica de Santos (Unisantos) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito. 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.unisantos.br:8181/handle/tede/2382>>.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1051306/MG**. Segunda Turma. Relator: Ministro Castro Meira, Relator para o Acórdão Ministro Herman Benjamin. Brasília. Sessão de 16/10/2008. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1051306&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>.

_____. _____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1712776/BA**. Quarta Turma. Relator: Ministro Antônio Carlos Ferreira. Brasília. Sessão de 23/04/2019. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1712776&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>.

_____. _____. **Agravo Interno no Recurso Especial 1347148/RS**. Primeira Turma. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Brasília. Sessão de 14/11/2017. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201202064262&dt_publicacao=21/11/2017>.

_____. _____. **Agravo Interno no Recurso Especial 1170199/SP**. Primeira Turma. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Brasília. Sessão de 04/10/2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1170199&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4066**. Plenário. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília. Sessão de 24/08/2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14452232>>.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERNÁNDEZ ARACIL, Patrícia. La Relación Puerto-Ciudad.

FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. **Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos**. Sequência (Florianópolis) n.71. July/Dec. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552015000200239&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>.

FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. *In: Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI*, Itajaí, v. 6, n. 2, 2º quadrimestre de 2011, p. 473-505. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/6062/7538>>.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O caminho para sustentabilidade. *In: Debates sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental*. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org). Itajaí: UNIVALI, 2015. p. 08-30.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRINLAY MORENO, Alejandro Luis. **Ciudades y Puertos**. 2008.

HANSEN, Gilvan Luiz. **A sociedade de consumo e o paradoxo da proteção ambiental**. *In: A Sustentabilidade Ambiental em suas Múltiplas faces*. Campinas/SP: Millennium Editora, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Tratado de Derecho Ambiental**. Vol. I. Madrid, 1991.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MILESKI, Helio Saul. **O Estado contemporâneo e a corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MONIÉ, Frédéric. VIDAL, Soaria Maria do S. C. **Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva**. RAP Rio de Janeiro, p. 975-995, Nov./Dez. 2006.

MONIÉ, Frédéric. VASCONCELOS, Flavia Nico. **Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação.** Revista franco-brasileira de geografia. Número 15. 2012.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil** – Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro. São Paulo: Hucitec, 2007.

MORAES, Isaac Ribeiro de. **Cidades portuárias sustentáveis.** Integração Porto/Cidade. Veículo para a sustentabilidade. Dissertação. Universidade Católica de Santos. Santos, 2008.

MORENO CATENA, Víctor et al. **Esquemas de Organización Judicial. Tribunales nacionales y supranacionales.** Tirant lo Blanch. Valencia, 2011.

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Modernização dos Portos.** 5 ed. São Paulo. Aduaneiras. 2012.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** 14. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PORTO, Marcos Maia. **Porto e o Desenvolvimento.** São Paulo: Aduaneiras, 2007.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, Nara Rejane Moraes da. BUTZKE, Niladir. Análise das políticas ambientais nos portos de Alicante e Itajaí. *In: Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 7, n. 1, 1º quadrimestre de 2012. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>.

SANCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo J. Aspectos básicos del derecho ambiental: objeto, caracterización y principios. Regulación constitucional y organización administrativa del medio ambiente. *In: TORRES LÓPEZ, M. Asunción; ARANA GARCÍA, Estanislao. Derecho Ambiental.* 3.ed. Madrid: Tecnos, 2018.

SANTANA, Lídia Maria Leal. **Revitalização de áreas portuárias: referências para Salvador.** Bahia Análise & Dados – Salvador, v. 13. n. 2, set. 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente.** 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SILVA, Gerardo. COCCO, Giuseppe. **Cidades e portos. Os espaços da globalização.** Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Agravo Interno**

4002234-77.2019.8.24.0000. Quarta Câmara de Direito Público. Relator Desembargador Rodolfo Tridapalli.