

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO PORTO DE SANTOS**

**Luciano Leme do Prado Cascione**

**Santos**

**2009**

**LUCIANO LEME DO PRADO CASCIONE**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO PORTO DE SANTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito Ambiental  
Orientador: Professor Doutor Edson Ricardo Saleme

**Santos**

**2009**

À minha mulher Cássia

Aos meus pais Vicente e Silvia,

E aos meus irmãos Silvia Maria,

Vicente, Giuliano e Mariana.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador Professor Doutor Edson Ricardo Saleme, pelo apoio e paciência dispensados.

À Professor Doutora Solange Teles da Silva pelos ensinamentos e incentivo.

Aos professores e funcionários do Mestrado, especialmente, à funcionária Cátia.

## RESUMO

O presente trabalho trata do licenciamento ambiental como um instrumento de proteção ambiental. Conseqüentemente, foi objeto de estudo para a realização desta dissertação o instrumento do licenciamento ambiental, compreendendo a sua natureza jurídica, competência para licenciar, tipos de licença e os estudos prévios necessários à obtenção das licenças – EIA/RIMA.

Diante do princípio do desenvolvimento sustentável, é importante que o licenciamento seja usado como uma maneira de prevenir o impacto ambiental que possa causar uma atividade, neste caso o Porto de Santos (SP), em médio e longo prazo.

Desta forma, o paradigma empregado foi o do licenciamento ambiental do Porto do Rio Grande (RS), de forma a demonstrar que é possível, a partir de uma única licença de operação (“licença global”) garantir uma melhor aplicação dos instrumentos de proteção do meio ambiente, sem prejuízo a um melhor aproveitamento econômico do Porto de Santos.

Palavras-chave: licenciamento ambiental, licença ambiental, atividade econômica, portos e terminais portuários, desenvolvimento sustentável.

## **ABSTRACT**

This paper refers to the environmental licensing as an environmental protection instrument, including the study of its legal nature, licensing competence, kinds of license and the prior studies necessary for the licenses issuance/grant – EIA/RIMA.

Based on the sustainable development principle, it is important that the licensing is used as a way of planning an activity, like as the Port of Santos (SP), in a medium and long term.

In this regard, the Port of Rio Grande (RS) has been used as a comparative in order to prove that is possible, upon a sole operation license (“global license”), to assure a better applicability of the environmental protection instrument, notwithstanding a better economic use of the Port of Santos.

Key words: Environmental licensing, environmental license, economic activity, ports and port terminals and facilities, sustainable development.

Banca Examinadora:

---

---

---

## **SUMÁRIO:**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>13</b>
1.1. Desenvolvimento Sustentável.....	14
1.2. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental.....	18
1.2.1. Princípio da Precaução.....	20
1.2.2. Princípio da Prevenção.....	22
1.2.3. Princípio do poluidor-pagador.....	23
1.2.4. Princípio da Participação.....	24
1.2.5. Princípio da Informação.....	26
1.3. Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.....	27
1.4. Função social da propriedade.....	28
<b>2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....</b>	<b>34</b>
2.1. Considerações gerais.....	34
2.2. Atividades sujeitas ao licenciamento.....	40
2.3. Natureza jurídica do licenciamento.....	42
2.4. Licença e Autorização.....	45
2.5. Licença ambiental.....	48
2.5.1. Natureza jurídica.....	50
2.5.2. Tipos de licença.....	51
2.6. Competência.....	53
2.7. Exigência de Estudo de Impacto Ambiental – EIA.....	56
<b>3. DA POSSIBILIDADE DE EMISSÃO DE LICENÇA GLOBAL PARA O PORTO DE SANTOS.....</b>	<b>62</b>

3.1.	Histórico do Porto de Santos.....	63
3.2.	Portos e terminais novos.....	66
3.3.	Portos e terminais preexistentes.....	69
3.4.	Dragagem.....	74
3.5.	Operação e expansão.....	81
	3.5.1. Emraport.....	82
	3.5.2. Barnabé-Bagres.....	83
	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>86</b>

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## INTRODUÇÃO

A grande questão brasileira em matéria ambiental não é a existência de falhas ou a falta de disciplinamento, ou mesmo a inconsistência das normas constitucionais.

O que ocorre é a de ausência de efetividade destas normas jurídico-constitucionais e das normas jurídicas decorrentes, bem como, no mundo real, ou seja, na prática, a sua aplicabilidade devido à alocação de recursos materiais, de agentes públicos qualitativa e quantitativamente aptos a atenderem à necessidade de observância das normas jurídicas ambientais.

Importante é, portanto, que se tenha no Brasil a efetiva aplicação dos comandos normativos.

Nesse contexto, é imprescindível o aperfeiçoamento dos mecanismos legais para a proteção do meio ambiente. Dentre esses mecanismos destaca-se o licenciamento ambiental, expressão da regulação administrativa preventiva, imprescindível à concretização e à efetividade do resguardo ambiental.

Uma vez que certas atividades devem ser submetidas à prévia aprovação do Estado, conforme exigência legal, as atividades que utilizam diretamente recursos naturais, ou que alteram as características do meio ambiente, ou ainda, que ofereçam risco potencial para o equilíbrio ambiental fundamental para a qualidade de vida do homem, devem ser objeto de estudo de sua sustentabilidade, a fim de se emitir as respectivas licenças.

Vale dizer todas as atividades humanas das quais resulte alguma modificação adversa que possa causar prejuízo imediato ou em consequência

das quais exista risco de ocorrência futura estão sujeitas ao controle dos órgãos competentes, conforme disposto nas normas correspondentes.<sup>1</sup>

Cabe, dessa forma, ao Poder Público ordenar e controlar as atividades que possam afetar o meio ambiente em atendimento ao que reza o art. 225 da Constituição Federal, bem como o art. 170 do mesmo texto.

Um porto, como atividade econômica que envolve terra e mar, ao mesmo tempo em que oferece risco potencial de poluição do meio ambiente, altera também as suas características. Sendo assim, deve ser objeto de ordenamento e controle do Poder Público, sejam os órgãos ambientais, sejam outros órgãos que tenham competência sobre suas atividades.

Isso significa que um porto deve ter licença ambiental prévia para a análise da viabilidade do projeto. Necessita de licença de instalação para as obras de construção de suas instalações e terminais. E finalmente, a mais importante (principalmente sob o ponto de vista deste trabalho), é fundamental a licença de operação para a regular continuidade das atividades portuárias.

No caso, o Porto de Santos, devido sua antiga existência, em tese, não há mais falar-se em licenças prévia e de instalação. Contudo, para futuros projetos de ampliação ou mesmo com vistas à inserção de equipamentos potencialmente poluidores devem possuir a respectiva licença de operação.

Isso é o que ocorre na operação do Porto do Rio Grande.

De qualquer maneira, importante é que exista uma licença para o Porto de Santos, visto como um todo, assim como são licenciadas todas as atividades que possam causar prejuízos ao meio ambiente.

---

<sup>1</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.), São Paulo. Saraiva, 2007.

Finalmente, ainda que exista discussão na doutrina sobre a natureza jurídica da licença, se esta é propriamente dita uma licença ou autorização (conforme será visto adiante), neste trabalho será usado o termo licença. Inclusive porque na legislação o termo é exatamente este.

Além disso, quando da discussão de uma licença de operação para o Porto de Santos nos mesmos moldes daquele que possui o Porto do Rio Grande, se adotará a expressão licença global.

Uma licença global é cabível uma vez que, ela abrangeria uma série de atividades meio (que deverão respeitar as condições impostas naquela, mas que poderiam ter licenças separadas) para ser expedida exclusivamente para a atividade fim – no caso o Porto.

## 1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Meio ambiente pode ser conceituado como a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.<sup>2</sup>

Os elementos naturais, obviamente, correspondem a natureza, ou seja, a flora, a fauna, rios, mares, atmosfera. Já, os elementos artificiais e culturais são aqueles construídos ou formados pelo homem.

Pode-se dizer que meio ambiente artificial e cultural é formado pelos “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência a identidade, a ação, a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados as manifestações artístico-culturais; e V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.<sup>3</sup>

Tendo em vista todo um conjunto entendido como meio ambiente, resta claro que sua preservação é necessária não apenas para garantir a qualidade do ar e da água, ou a sobrevivência de animais, plantas e do próprio homem. A preservação visa, também, perpetuar aquilo que o homem construiu historicamente, que o identifica.

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional, 2. Ed., São Paulo, Malheiros, 1998, pág. 20.

<sup>3</sup> Art. 216, I a V da Constituição Federal de 1988.

Por essa razão, conceitos, princípios e o próprio Direito Ambiental foram construídos ao longo das últimas décadas para normatizar e sistematizar as ações humanas tendo como ponto principal à preservação do meio ambiente. Essa normatização foi objeto de conferências internacionais e outros eventos capazes de demonstrar a questão do desenvolvimento X esgotabilidade de recursos. Daí surge a idéia de sustentabilidade como algo que possa preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, assim como preceitua nossa Constituição e eventos decorrentes da Conferência de Estocolmo.<sup>4</sup>

### **1.1. Desenvolvimento Sustentável**

A degradação do meio ambiente ao longo dos séculos, e principalmente, após a Revolução Industrial é um fato. A utilização de combustíveis fósseis como carvão e petróleo, o desmatamento de florestas, a poluição de rios e mares, o crescente aumento do aquecimento global, entre outros fatores, acabaram por gerar um passivo ambiental que, uma vez não controlados ou contornado, poderiam tornar críticas as condições de vida na Terra.

Revelou-se, portanto, inadmissível o desenvolvimento de atividades econômicas sem a observância de requisitos e princípios básicos tendo em vista a proteção dos recursos ambientais. Vale dizer, que não apenas as

---

<sup>4</sup> KATES, Robert W., PARRIS, Thomas M., e LEISEROWITZ, Anthony A. *What is sustainable development? Goals, indicators, values and practice*. Published in the April 2005 issue of *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Volume 47, Number 3, pages 8–21.

atividades econômicas, mas toda atividade que possa gerar algum tipo de prejuízo ao meio ambiente.

Foi a partir da percepção de que o uso e a destruição dos recursos ambientais intensificou-se ao longo do século XX<sup>5</sup>, que se buscaram formas de garantir a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente, ou desenvolvimento econômico-social e meio ambiente.

Era necessária a criação de instrumentos e medidas que pudessem efetivar a proteção do meio ambiente de maneira a garantir o desenvolvimento, de forma sustentável e planejada. Dessa forma, governo e sociedade passaram a adotar uma postura que pudesse preservar os recursos existentes para que não se esgotem ou tornem-se inúteis.

Nas décadas de 70 e 80, comissões internacionais foram formadas para estudar e traçar alternativas para o futuro, principalmente em relação a quatro temáticas: paz, liberdade, desenvolvimento e meio ambiente.<sup>6</sup>

Diante da necessidade de discutir o futuro do meio ambiente, em 1972 deu-se a primeira Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, na Suécia. Foi a raiz para o surgimento do Direito Ambiental e seus desdobramentos no ordenamento jurídico de diversos países.

Além disso, a partir de Estocolmo, as discussões dos temas meio ambiente e desenvolvimento desembocaram na criação do termo: *desenvolvimento sustentável*.

---

<sup>5</sup> Guerras, bomba atômica, exploração de petróleo e carvão mineral, queima de combustíveis fósseis, desmatamento, caça e pesca predatória, etc.

<sup>6</sup> KATES, Robert W., PARRIS, Thomas M., e LEISEROWITZ, Anthony A. *What is sustainable development? Goals, indicators, values and practice*. Published in the April 2005 issue of *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Volume 47, Number 3, pages 8–21.

O conceito de desenvolvimento sustentável consta no Relatório Brundtland, “*Our Common Future*” o qual estabelece que “o desenvolvimento sustentável pretende satisfazer as necessidades presentes sem comprometer os recursos equivalentes de que farão uso no futuro outras gerações”.<sup>7</sup>

Segundo DERANI, esse conceito pode ser interpretado da seguinte forma: “modificar a natureza pela sua apropriação ou por meio de emissões, somente quando for para a manutenção da vida humana ou para proteção de outro valor básico, ou quando for justificada a capacidade de se apropriar dos meios sem danificar a sua reprodução. Donde se conclui que a sustentabilidade é um princípio válido para todos os recursos renováveis. Aos recursos não renováveis ou as atividades capazes de produzir danos irreversíveis este princípio não se aplica”.<sup>8</sup>

O conceito de desenvolvimento sustentável encontra guarida na Constituição de 1988, ao se levar em consideração a interpretação dos artigos 225<sup>9</sup> que versa sobre a proteção do meio ambiente e o 170, VI, pelo qual,

---

<sup>7</sup> The World Commission on Environment and Development was initiated by the General Assembly of the United Nations in 1982, and its report, *Our Common Future*, was published in 1987. It was chaired by then–Prime Minister of Norway Gro Harlem Brundtland, thus earning the name the “Brundtland Commission.”

The Brundtland Commission’s brief definition of sustainable development as the “ability to make development sustainable—to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” is surely the standard definition when judged by its widespread use and frequency of citation. The use of this definition has led many to see sustainable development as having a major focus on intergenerational equity. KATES, Robert W., PARRIS, Thomas M., e LEISEROWITZ, Anthony A. *What is sustainable development? Goals, indicators, values and practice*. Published in the April 2005 issue of *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Volume 47, Number 3, pages 8–21.

<sup>8</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. Saraiva, São Paulo, 3ª edição, 2008, pág. 111.

<sup>9</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

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

dentre os princípios da atividade econômica, fica garantida a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Portanto, o desenvolvimento sustentável deve ser entendido não apenas como um conceito ou um princípio. Desenvolvimento sustentável deve ser compreendido como uma necessidade de se viabilizar a atividade sócio-

---

espécies e ecossistemas;

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

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

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

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

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

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

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

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

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense 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.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

econômica com a proteção ao meio ambiente, principalmente, ao impedir que recursos não renováveis se esgotem, bem como garantir a qualidade e perpetuidade dos bens ambientais renováveis.

Assim, a busca por um desenvolvimento capaz de respeitar as limitações do meio ambiente tem o propósito de não lhe tornar impróprio. Na verdade, a proposta inicial da Conferência de Estocolmo seria a imediata paralisação de toda e qualquer atividade poluidora em vista dos danos perpetrados por tais atividades e da quase impossibilidade do meio natural se recompor. Contudo, essa proposta tornou-se inviável e os ambientalistas tiveram que se contentar com a proposta de um desenvolvimento sustentável, como sendo a única proposta capaz de, pelo menos, minimizar o impacto poluente de determinadas atividades.

## **1.2. Princípios fundamentais do Direito Ambiental**

A existência, no ordenamento jurídico, de determinados princípios que, embora não enunciados em nenhum texto de direito positivo, desempenham papel de importância definitiva no processo de interpretação/aplicação do direito, é inquestionável.<sup>10</sup>

Princípio é base, o alicerce, o início de alguma coisa. Pode ser entendido como uma regra fundamental.

Para DWORKIN, os princípios são vistos como pautas que devem ser observadas não porque viabilizem ou assegurem a busca de determinadas situações econômicas, políticas ou sociais que sejam tidas como convenientes,

---

<sup>10</sup> GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. Malheiros, São Paulo, 11ª edição, 2006, pág. 156.

mas, sim, porque sua observância corresponde a um imperativo de justiça, honestidade ou de outra dimensão da moral.<sup>11</sup>

O princípio pode ser entendido, portanto, como fonte normativa pura, uma vez que estabelece conceitos e preceitos universais, e aplicáveis, via de regra, *erga omnes*.

Para BANDEIRA DE MELLO, princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.<sup>12</sup>

O Direito Ambiental, assim entendido como um ramo independente do Direito, possui dentro de sua estrutura princípios e objetivos.

Os princípios do Direito Ambiental são construções teóricas que visam melhor orientar a formatação desse ramo jurídico, procurando denotar-lhe uma certa lógica de desenvolvimento, uma base comum presente nos instrumentos normativos.<sup>13</sup>

São, portanto, disposições fundamentais que influenciam todo o ordenamento jurídico, inclusive a própria interpretação do direito.

Hierarquicamente os princípios se sobrepõem às regras e normas dando-lhes um norte, uma linha a ser seguida.

---

<sup>11</sup> Apud. GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. Malheiros, São Paulo, 11<sup>a</sup> edição, 2006, pág. 158.

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 16<sup>a</sup> edição. Malheiros. São Paulo, 2003, pág 230.

<sup>13</sup> DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. Saraiva, São Paulo, 3<sup>a</sup> edição, 2008, pág 140.

A Constituição Federal congrega um leque de princípios ambientais, que ora são expressos ou implícitos, ora gerais ou especiais, ora substantivos ou procedimentais.<sup>14</sup>

Explícitos são aqueles que estão claramente escritos nos textos legais e, fundamentalmente, na Constituição Federal; implícitos são os princípios que decorrem do sistema constitucional, ainda que não se encontrem escritos.<sup>15</sup>

Tem-se, na Constituição brasileira, dentre outros, o princípio da primariedade do meio ambiente, o princípio da explorabilidade limitada da propriedade (e dos recursos naturais), o princípio do uso sustentável dos recursos naturais, o da prevenção, o do poluidor pagador, o do usuário pagador e o da função ecológica da propriedade. De todo o sistema, e não apenas do art. 225, extrai-se o princípio da precaução.<sup>16</sup>

Cinco princípios do Direito Ambiental estão relacionados diretamente com o desenvolvimento deste trabalho e têm aplicação na obrigação de se executar o licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais. São os princípios: da precaução, da prevenção, do poluidor-pagador, da informação e da participação.

### **1.2.1. Princípio da Precaução**

---

<sup>14</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, in Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. Org. José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. Saraiva, São Paulo, 2007, pág. 94.

<sup>15</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9ª edição. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006.

<sup>16</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, in Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. Org. José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. Saraiva, São Paulo, 2007, pág. 95.

O princípio da precaução<sup>17</sup> caracteriza-se pela incerteza científica referente a um possível dano e sua irreversibilidade. Nesta hipótese, o que se pretende é impedir a realização de determinada atividade sobre a qual o homem não tem como medir seus efeitos e impactos sobre o meio ambiente. Respeita-se, conseqüentemente, o direito das gerações futuras ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

“Funciona como uma espécie de princípio *in dubio pro ambiente*: na dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma acção em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor. Ou seja, por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adoptou medidas de precaução específicas”.<sup>18</sup>

Do princípio da precaução é possível extrair alguns elementos ou componentes que facilitam a sua compreensão: <sup>19</sup>: (a) o dever de agir antecipadamente para proteção do ambiente e da saúde pública em face de riscos incertos, em especial os potencialmente graves ou irreversíveis; (b) a procura de mais e melhor informação científica para a avaliação de perigos e riscos; (c) a consideração de um conjunto amplo de alternativas de ação; (d) a

---

<sup>17</sup> Nos termos da Declaração do Rio de Janeiro, criada a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, reunida no Rio de Janeiro em 1992, o Princípio 15 estabelece que: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

<sup>18</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. Saraiva. São Paulo. 2007, pag 41.

<sup>19</sup> [http://www.uibcongres.org/imgdb/archivo\\_dpo4542.pdf](http://www.uibcongres.org/imgdb/archivo_dpo4542.pdf) - The precautionary principle and the evaluation of investment projects. The case of the Alqueva Dam Project. Acesso em 15/10/2008.

realização de análises e de avaliações tão completas quanto possível de custos e de benefícios das diferentes alternativas de ação, incluindo a análise da sua distribuição entre os diferentes atores; (e) o monitoramento e revisão contínua das medidas adotadas tendo em conta o desenvolvimento da informação e do conhecimento científico.

### **1.2.2. Princípio da Prevenção**

É princípio próximo ao da precaução, embora com este não se confunda. Aplica-se a impactos ambientais que se possa calcular e tenha a possibilidade de se estabelecer alguma relação entre atividade e dano suficiente para identificação dos impactos negativos futuros mais prováveis.<sup>20</sup>

Consiste na necessidade de se adotar medidas preventivas de modo a evitar um dano ambiental maior. Ou seja, a partir deste princípio, medidas preventivas ou mitigadoras são tomadas de modo que determinadas obras ou atividades sejam analisadas (ainda que do ponto de vista econômico sejam altamente viáveis) para que no futuro não venham a provocar agressões ao meio ambiente.

A preocupação com o meio ambiente deve ser de todos e deve evoluir no sentido de lidar com novos desafios e circunstâncias incapazes de se prever momentaneamente. Para tanto é necessário que os empreendedores estejam cientes das novidades tecnológicas, envolvidas nos seus empreendimentos, que visem à prevenção da poluição.

---

<sup>20</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9ª edição. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006

O licenciamento ambiental obrigatório para atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais tem no princípio da prevenção a sua origem, uma vez que é partir do licenciamento que estará apta a funcionar obra ou empreendimento nos termos da legislação e das diretrizes impostas pelo órgão ambiental competente.

### **1.2.3. Princípio do Poluidor-Pagador**

Estabelecido no art. 4º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81), conforme consignado no inciso VII, objetiva impor ao poluidor e ao predador, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, a contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

O art. 14 da mesma lei estabelece ainda que, baseado neste princípio do poluidor pagador, o Estado poderá, no caso de não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitar os transgressores a penalidade de multa simples ou diária.

Esse artigo foi regulamentado pelo Decreto 3.179/99 que tratava das infrações administrativas ambientais. Posteriormente, o Decreto 3.179/99 foi revogado e passou a vigor sob nova redação dada pelo Decreto 6.514/08.

Pela aplicação deste princípio, impõe-se ao responsável pela atividade poluidora ou utilizadora de recursos naturais que arque com os custos para diminuir ou afastar possíveis e eventuais danos ao meio ambiente. Não se

trata da licença para poluir ou de artifício viabilizador de atividade daninha ao meio ambiente.

Por este princípio, não se pretende recuperar um bem ambiental que tenha sido lesado, mas estabelecer um mecanismo econômico que impeça o desperdício de recursos ambientais.<sup>21</sup>

Sendo assim, o poluidor deverá arcar com o prejuízo causado ao meio ambiente de uma forma ou outra. Isto é, ou cumpre as exigências configuradas nas licenças, ou arcará com penalidades que podem, inclusive, inviabilizar o empreendimento ou atividade.

Em razão disso, nosso sistema jurídico ambiental estabelece a responsabilidade objetiva nos casos de dano ao meio ambiente, e, portanto, comprovado o dano, a autoria e o nexo causal, independentemente da existência de culpa, o poluidor será responsabilizado.

#### **1.2.4. Princípio da Participação**

A Agenda 21 constitui o primeiro documento formal que estabeleceu a participação pública como condição para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A Lei das Águas (9.433/97), por exemplo, insere a participação popular na tomada de decisões sobre a utilização dos recursos hídricos no País. Além dela, a Lei do Procedimento Administrativo Federal (9784/1999) também versa sobre o assunto quando trata das audiências públicas.

---

<sup>21</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9ª edição. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006.

Finalmente, as Resoluções CONAMA 01/86 e 09/87, entre outras, também prevêm a participação popular, neste caso, no decorrer do EIA-RIMA.

A participação popular está prevista no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal: todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

No que se refere especificamente ao meio ambiente, o fundamento da participação popular está disposto no caput do art. 225. Mas como se dá a participação do cidadão em matéria ambiental?

Para MIRRA, a questão se viabiliza através de três mecanismos de participação popular na tutela do meio ambiente, ou seja, via participação de criação do direito ambiental, via participação da formulação e execução de políticas ambientais e, ainda, por meio da participação via acesso ao poder judiciário.<sup>22</sup>

Na primeira hipótese, o instrumento da iniciativa popular serviria para a abertura de processo legislativo para criação de determinada norma. No entanto, tal instrumento é extremamente difícil de se concretizar, tendo em vista o número de assinaturas que devem subscrever um projeto, por exemplo.

A segunda hipótese, qual seja a participação na formulação e execução de políticas ambientais, tem como melhor exemplo a participação da sociedade civil por ocasião da discussão de estudo prévio de impacto ambiental em audiências públicas.

E finalmente, a terceira hipótese, quando se dá o acesso ao Poder Judiciário para buscar a tutela jurisdicional ambiental. Como exemplo, a ação civil pública e a ação popular.

---

<sup>22</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. In. Cidadania coletiva. Ed. Paralelo. 1996. pág. 107.

Mas a participação popular só se configura através de um outro instrumento, ou princípio, sem o qual não haveria como se tomar conhecimento de fatos relacionados ao meio ambiente e sua devida preservação. Tal princípio será analisado em seguida, o princípio da informação.

#### **1.2.5. Princípio da Informação**

No direito brasileiro estão contempladas expressamente duas formas ou possibilidades de informação ambiental: (i) o direito de todos terem acesso às informações em matéria ambiental (art. 5º, XIV, XXXIII e XXXIV, da Constituição Federal, e art. 8º da Lei 7.347/85); (ii) o direito de o poder público informar a população sobre o estado do meio ambiente e sobre as ocorrências ambientais importantes (arts. 4º, V, e 9º, X e XI, da PNMA, e art. 6º da Lei 7.347/85).

Para MACHADO as informações ambientais recebidas pelos órgãos públicos devem ser transmitidas a sociedade civil, excetuando-se as matérias que envolvam comprovadamente segredo industrial ou do Estado. A informação ambiental deve ser transmitida sistematicamente, e não só nos chamados acidentes ambientais.<sup>23</sup>

No caso dos processos de licenciamento ambiental, nas chamadas audiências públicas, todas as informações importantes referentes aos possíveis impactos ambientais de determinada obra ou atividade devem ser informados a coletividade.

---

<sup>23</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 12ª. Ed. Malheiros, São Paulo. 2004, pág. 80.

Caso não seja viável em termos de adequação da vontade popular a obra ou atividade poderá ser suspensa ou cancelada.

### **1.3. Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente**

A Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – pode ser “compreendida como o conjunto de instrumentos técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e economia brasileiras”.<sup>24</sup>

Instituída pela Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, a PNMA instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), bem como introduziu no ordenamento jurídico brasileiro uma série de medidas que visavam a proteção do meio ambiente, criando para isso, instrumentos<sup>25</sup> que, dentre eles, estão o licenciamento ambiental e as avaliações de impacto ambiental.

---

<sup>24</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9ª edição. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006.

<sup>25</sup> Lei 6.938/81 – 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;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais;

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Tal política foi recepcionada pela Constituição de 1988, que trouxe pela primeira vez na história do Brasil, um capítulo específico sobre o meio ambiente.

O SISNAMA é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Entre os órgãos e entidades que fazem parte do SISNAMA podemos citar o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e a CETESB – Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo.

As funções principais destes órgãos se configuram na edição de resoluções complementares à legislação ambiental (CONAMA) e fiscalização e proteção do meio ambiente (IBAMA e CETESB)

Em relação ao instrumento integrante da PNMA, qual seja, o licenciamento ambiental, sua natureza jurídica, os tipos de licença, bem como sua aplicação e competência para licenciar, será abordado no seu sentido amplo e específico no caso dos portos.

#### **1.4. Função social da propriedade**

A propriedade como Direito já era garantida ou consagrada no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Imperial brasileira de 1824.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Art. 179, inciso XXII – É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será

Nos termos da Lei de Terras (1850), a única forma admitida de aquisição da terra no Brasil era compra, tornando absoluto o direito de propriedade e inserindo a terra, sob a forma de mercadoria. Não era possível a aquisição da propriedade a partir da posse ou ocupação, e, portanto, a propriedade, como direito, e principalmente a rural, dependia de um título.

O Código Civil de 1916 teve o papel de ser um dos primeiros diplomas legais a estipular limitações ao direito de propriedade. Este, além de prever o direito de vizinhança, também estipulava determinadas limitações urbanísticas por meio de normas próprias capazes de atrelar o interesse privado em prol do público. As Constituições de 1934 e 1937 previam restrições ao direito de propriedade, condicionando-a a interesses maiores relevantes ao convívio em sociedade.”<sup>27</sup>

Para SALEME<sup>28</sup>, a noção do princípio da função social da propriedade, portanto, historicamente, já estava inserida no ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, esta inserção tinha mais relação com questões de vizinhança, do que com a coletividade.

O aspecto coletivo tornou-se evidente na Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a emenda nº 1, de 1969. Mas somente na Constituição de 1988, porém, é que se previu um tratamento adequado ao princípio.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao referir-se aos trabalhos constituintes da presente Constituição referiu-se ao fato de que os membros daquela

---

elle previamente indenizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

<sup>27</sup> SALEME, Edson. Parâmetros sobre a função social da cidade. Conpedi. Fortaleza. 2005.

<sup>28</sup> Idem

Assembléia planejavam, desde o início, consagrar a propriedade, com a limitação do cumprimento da sua função social.<sup>29</sup>

No texto constitucional o artigo 5º, XXIII estabelece que a propriedade atenderá sua função social, reafirmando essa condição, incluindo entre os princípios da ordem econômica, a instituição da propriedade privada e sua função social (art. 170, II e III).

Na Carta Magna, tanto os imóveis urbanos (art. 182 da CF) como os rurais (185 da CF) ficam sujeitos ao cumprimento de sua função social.

A propriedade urbana deve cumprir às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O artigo 182 prescreve alguns dos institutos relacionados à utilização racional dos imóveis rurais e viabiliza às prefeituras locais a planejarem de forma adequada seus respectivos planos com a participação popular.

A propriedade na sociedade atual não possui a amplitude existente no direito romano, pelo qual se consagrava a possibilidade de seu uso integral, sem qualquer limitação.

Atualmente é inconcebível existir propriedade sem limitação, uma vez que ela se insere em um contexto, no qual seu uso indiscriminado pode colocar em risco o próprio interesse público.

A função social, segundo PEDRO COLLADO, “introduziu, na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros, São Paulo. 24ª ed. 2005, pág. 281.

<sup>30</sup> Apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 74.

Nas palavras de LEON DUGUIT, “a propriedade deixou de ser exclusivamente o direito subjetivo do proprietário para se transformar na função social do detentor da riqueza”.<sup>31</sup>

Dessa forma, a propriedade, um direito individual por excelência, não poderá servir apenas aos interesses egoísticos de seu proprietário, ao contrário, deverá atender ao bem estar da comunidade. A medida do interesse coletivo é expressa por meio de normas e regulamentos expressos por órgãos das mais diversas origens (Legislativo – leis e Executivo - resoluções<sup>32</sup>) que contam, inclusive, com a participação popular para extrair delas a solução mais adequada para o ambiente urbano.

Os avanços normativos informam uma trajetória em que se desponta um interesse acima do público e do privado: o interesse difuso, cuja relevância está presente em todos os ambientes, sejam eles naturais ou artificiais. Assim, o proprietário deixou de ser o detentor absoluto de um bem e deve exercer seu domínio não somente de maneira a não incomodar outrem, mas sim buscar alcançar com ela um benefício.

Essa é a posição de GRAU, “o que mais releva enfatizar é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem”.<sup>33</sup>

Então, a função social da propriedade tem uma característica não somente de prestação negativa, mas também prestação positiva por parte de seu detentor; portanto, não há apenas uma imposição ou obrigação de não

---

<sup>31</sup> Apud MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pág. 572.

<sup>32</sup> As resoluções do CONAMA e CONCIDADES.

<sup>33</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 245.

fazer do proprietário, mas sim uma ação positiva que se enquadre em uma utilidade pública ou assim considerar a lei. Exemplo típico seria o imóvel abandonado ou subutilizado; a omissão do detentor da propriedade tem um efeito social e econômico prejudicial. Deve utilizar o imóvel de acordo com sua função social, ou seja, de acordo com sua função urbanística demarcada no Plano Diretor. Caso o município não possua tal plano, nos termos da lei de zoneamento local<sup>34</sup>.

Já a função socioambiental da propriedade nada mais é do que a noção clássica da função social da propriedade acrescida do componente ambiental.

Isso se traduz, em outras palavras, como destacou DERANI<sup>35</sup> “na privatização dos lucros e na socialização das perdas”. O que se quer, na verdade, é a realização do princípio da função social da propriedade de maneira a traduzir uma ação social que venha a colaborar com o bem-estar da população.

A socialização das perdas vincula-se diretamente com os danos ambientais causados pelo uso excessivo de recursos naturais, poluição ambiental por emissões de gases, ruídos, resíduos e efluentes industriais, etc.

Destarte, o uso econômico deve adequar-se aos princípios protetivos ambientais. Assim, qualquer atividade empreendedora deve ter um plano prévio no qual se destaque todos os danos possíveis que a atividade possa causar, calculando seus riscos (princípio da precaução), por outro lado, caso no fornecimento da licença ambiental constatar-se a inserção de medidas

---

<sup>34</sup> O Ministério das Cidades possui equipe de especialistas que colaboram com municípios de pequena dimensão na elaboração de seus planos diretores ou mesmo leis urbanísticas.

<sup>35</sup> DERANI, Cristiane. Propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social. Revista de Direito Ambiental nº 27, RT.

mitigadoras dos danos ambientais e outras que venham a ser consideradas “passivo ambiental” poderá ser objeto de uma compensação ambiental (princípio do poluidor pagador). Tudo com vistas à obtenção de um meio ambiente adequado e propício para o desenvolvimento das presentes e futuras gerações (princípio do desenvolvimento sustentável).

Entretanto, este paradigma é alterado a partir do momento em que a Constituição estabelece que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social e observando os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente. (art. 170, III e VI), ora significa dizer que na propriedade deverá se desenvolver uma relação de produção sustentável, social e ambientalmente.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> DERANI, Cristiane. Propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social. Revista de Direito Ambiental nº 27, RT.

## **2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DOS PORTOS**

### **2.1. Considerações gerais**

O licenciamento ambiental é o mecanismo mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades econômicas que degradam ou que simplesmente possam degradar o meio ambiente. As atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impactos ao meio ambiente, como qualquer atividade capaz de interferir nas condições ambientais, estão sujeitas ao controle estatal.

Sendo assim, de acordo com GRANZIERA o licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão do meio ambiente. Possui natureza técnica, na medida em que analisa os impactos que um empreendimento poderá causar em determinado território, de acordo com seu porte e características. Ao mesmo tempo, constitui um tipo de processo administrativo, submetido ao regime jurídico de direito público.<sup>37</sup>

O caput do art. 225 da Constituição Federal determina que o Poder Público e a coletividade têm a obrigação de atuar na defesa e na preservação do meio ambiente tendo em vista o direito das gerações presentes e futuras.

O licenciamento ambiental tem se destacado como o mais importante instrumento estatal de defesa e preservação do meio ambiente, já que é por meio dele que a Administração Pública impõe condições e limites para o exercício de cada uma das atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impacto ambiental.

---

<sup>37</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Processo Administrativo de Licenciamento Ambiental. IN: Direito do Petróleo e Gás – Aspectos ambientais e internacionais. GONÇALVES, Alcindo e RODRIGUES, Gilberto M. A. (Orgs.). Ed. Leopoldianum. Santos. 2007, pág. 69.

A função de controlar as atividades potencialmente causadoras de impactos no meio ambiente está expressamente estabelecido pelo inciso V do parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição, que reza que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e ao meio ambiente.

Para FARIAS o licenciamento ambiental tem por finalidade assegurar que o meio ambiente seja devidamente respeitado quando da instalação ou do funcionamento dos empreendimentos e obras que sejam causadores ou potencialmente causadores de impactos ambientais.<sup>38</sup>

Dessa forma, cabe ao Poder Público tomar todas as medidas e providências elencadas no § 1º do art. 225, no sentido de garantir a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sendo assim, para a instalação ou funcionamento de um porto no território brasileiro, é necessária a obtenção da respectiva licença ambiental para o regular exercício desta atividade.

A ação do Poder Público (compreendido como todas as entidades territoriais públicas) é limitada pelas competências que lhe foram outorgadas pela Constituição.

Tais limites encontram-se nos artigos 21 a 24, onde a Constituição, de modo explícito ou implícito, conferiu às entidades federativas poder para tratar da matéria ambiental, reservando à União o poder de emitir as normas gerais, conforme o art. 24, § 1º.

---

<sup>38</sup> FARIAS. Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. Editora Fórum. 2007, pág. 19.

No âmbito da competência legislativa em matéria ambiental, o marco legal é a Lei 6.938/81, que instituiu a PNMA, e foi recepcionada pela Constituição de 1988.

Além dela, vale referir a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC e a Lei 9.605/98 que trata dos Crimes Ambientais.

A PNMA estabelece como um de seus instrumentos (art. 9º) o licenciamento ambiental nos casos de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Nestas hipóteses o licenciamento será efetuado pelo órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (art. 10 da Lei 6.938)

Diante dessa exigência legal, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão colegiado vinculado ao Ministério do Meio Ambiente – MMA e que institui normas de caráter regulamentar, estabeleceu a Resolução 237/97, estipulando normas e critérios para o licenciamento, bem como uma lista de atividades sujeitas a este licenciamento.

Para o referido ato normativo o licenciamento ambiental é o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou

potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

Em razão de ser uma sucessão de atos administrativos e não um ato isolado praticado pela Administração Pública, característica do processo administrativo, o licenciamento ambiental é atuado de maneira a viabilizar sua análise pelos técnicos ambientais designados para emitir um parecer. Uma vez proferido um parecer favorável, três tipos de licenças poderão ser emitidas, nesta ordem: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

Assim, definição mais adequada do que seja licenciamento ambiental foi indicada por FINK como “um procedimento colocado à disposição dos interessados, por meio do qual o Poder Público, mediante controles prévios – licenças –, verifica a regularidade técnica e jurídica de determinadas atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção de recursos naturais”.<sup>39</sup>

Para KRELL,<sup>40</sup> a função do licenciamento ambiental é fazer com que as atividades potencial ou efetivamente causadoras de degradação ambiental, pertencentes a particulares ou ao Poder Público, possam ser previamente analisadas e compatibilizadas.

No caso dos portos, sejam eles privados ou públicos a regra do licenciamento valerá, portanto, em qualquer uma das hipóteses.

---

<sup>39</sup> FINK, Daniel Roberto e outros, *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2ª ed. 2002, pág. 71.

<sup>40</sup> KRELL, Andreas Joachin. Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo, pág. 58.

Com o instrumento do licenciamento, portanto, busca-se garantir, de maneira preventiva, que as medidas mitigadoras e de controle adotadas nos empreendimentos sejam compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

A exigência do licenciamento ambiental como procedimento administrativo cujo intuito é servir à proteção do meio ambiente advém de aspectos relacionados à proteção ambiental ou mesmo no atendimento de determinada norma condicionadora do uso da propriedade.

O primeiro aspecto advém dos princípios da precaução e da prevenção.<sup>41</sup> O segundo aspecto, referente à exigência de se licenciar atividades ou obras que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, surgiu a partir da edição da Lei nº 6.938/81, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente.

Nos termos do inciso IV do artigo 9º da citada Lei, estabeleceu-se como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente o licenciamento e a revisão de atividades efetiva e potencialmente poluidoras.

Dessa forma, a partir de uma concepção doutrinária, baseada em princípios do Direito Ambiental, foram estabelecidos critérios para garantir a proteção do meio ambiente com a criação dos instrumentos ali referidos no artigo 9º da Lei nº 6.938.

O SISNAMA<sup>42</sup> e o CONAMA<sup>43</sup> integram o arcabouço de instituições ambientais legalmente instituídas com a finalidade de se implementar uma política de sustentabilidade no âmbito federal, com implicações nas demais esferas, isso sem se olvidar do CONCIDADES que se concentra na edição de resoluções em prol da sustentabilidade das cidades.

---

<sup>41</sup> Conforme explicação no Capítulo II.

<sup>42</sup> Sistema Nacional do Meio Ambiente.

<sup>43</sup> Conselho Nacional do Meio Ambiente.

O licenciamento ambiental, portanto, nada mais é do que um conjunto de atos que formam o processo administrativo cuja vinculação pode propiciar ou não o desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais.

Para MILARÉ o licenciamento ambiental pode ser entendido como uma ação típica e indelegável do poder executivo, na gestão do meio ambiente, por meio do qual a Administração Pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente.<sup>44</sup>

Para ANTUNES<sup>45</sup>, o licenciamento ambiental é condição essencial para o funcionamento regular de uma atividade econômica e que a conformidade ambiental obtida por meio desse instrumento não apenas é uma exigência dos órgãos ambientais competentes, mas da sociedade civil por meio de organizações não governamentais e do próprio mercado econômico.

ANTUNES, afirma ainda, que uma empresa que valoriza o licenciamento ambiental não tem problemas com o Poder Público no que diz respeito às questões ambientais, e passa a ser reconhecida pelo próprio mercado como um empreendimento responsável sob o ponto de vista ambiental e social.

Portanto, o licenciamento ambiental serve à manutenção da humanidade e a preservação do meio ambiente, pois, como bem alertou os referidos documentos, sem prevenção, as gerações futuras não terão o que usufruir. Ao possibilitar a compatibilização de uma atividade econômica com a proteção dos bens ambientais, única saída encontrada pelos ambientalistas,

---

<sup>44</sup> MILARÉ, Edis. Direito ao Ambiente, RT, São Paulo. pág. 485.

<sup>45</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. A questão dos ativos ambientais. Gazeta Mercantil, 09/01/2004.

tem-se uma sustentabilidade em bases equacionadas. Sua manutenção e fiscalização são imprescindíveis, sob pena de cassação da respectiva licença ambiental.

## **2.2. Atividades sujeitas ao licenciamento**

O licenciamento ambiental pode ser entendido como um instrumento de controle das atividades econômicas com o intuito de garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de maneira que as atividades que não forem capazes de ameaçar esse direito não têm motivo para se sujeitarem a esse mecanismo.

A Constituição estabelece que o exercício das atividades econômicas no Brasil é livre, isto é, não depende de prévia intervenção do Poder Público. (art. 170)

No entanto, a autorização, a licença ou permissão para determinada atividade funcionar poderá depender de previsão legal, uma vez que a própria Constituição faz uma ressalva, ao dizer que é livre exercício de atividade econômica salvo nos casos previstos em lei.

Previsão em lei, portanto, obriga tanto a ação do Estado em exigir e fiscalizar o empreendedor de determinada atividade, bem como este que não poderá agir contrariamente a lei.

E, no caso do Direito Ambiental brasileiro, a lei exige a obtenção de licenças ambientais para as atividades que possam de alguma forma causar danos ao meio ambiente.

A Lei 6.938/81 não estabelece um rol de atividades sujeitas ao licenciamento. Limita-se a definir que as atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores, utilizadores de recursos naturais e que podem, de alguma forma, degradar o meio ambiente, estão sujeitas ao licenciamento ambiental.

Sendo assim, não é toda atividade econômica que está sujeita ao licenciamento ambiental, e sim apenas aquelas capazes de causar degradação do meio ambiente ou que utilize recursos naturais.

Nestes casos, o licenciamento, nada mais é do que uma maneira de “garantir a proteção ambiental de forma prévia, por meio do cumprimento de normas técnicas e regulamentares de mitigação dos impactos ao meio ambiente”.<sup>46</sup>

Por isso, mesmo antes do início das operações de uma determinada atividade, as licenças prévia e de instalação são exigidas.

Ainda que a Lei 6.938/81 não institua um rol de atividades, as Resoluções do CONAMA<sup>47</sup>, em complementação à legislação, criaram uma lista, não exaustiva, relacionando indústrias, mineradoras, construtoras, etc, como atividades sujeitas ao licenciamento.

Entre as que importam a este estudo, serão focalizados os portos, terminais portuários e as atividades correlatas ao seu funcionamento.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> ABRÃO, Paulo de Tarso Siqueira, e CASTRO, Daniella Mac-Dowell Leite. In.: Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental. Manole. 2005. São Paulo, pág. 386.

<sup>47</sup> CONAMA: Resolução 01/86, Resolução 237/97.

<sup>48</sup> Na Resolução 237/97 temos as seguintes atividades: Transporte, terminais e depósitos: transporte de cargas perigosas: transporte por dutos: marinas, portos e aeroportos: terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos: depósitos de produtos químicos e produtos perigosos. E ainda, Serviços de utilidade: produção de energia termoelétrica: transmissão de energia elétrica: estações de tratamento de água: interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário: tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos): tratamento/disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros: tratamento e

Os portos impactam diretamente o meio ambiente em que se insere, do qual fazem parte os estuários, baías, lagoas, manguezais, e outras zonas litorâneas.<sup>49</sup>

Dessa forma, a implantação e o funcionamento do conjunto de instalações com funções de abrigo, atracação, armazenagem e circulação em terra e mar – instalações portuárias – trazem alterações geográficas e econômicas, gerando também impactos sociais, na proporção do tamanho e características do projeto, seja para um novo porto ou adequação de antigas instalações.

O porto, se devidamente equipado e aparelhado e com estrutura dentro das referências internacionais, deverá, portanto, atender também aspectos relacionados à proteção do meio ambiente.

### **2.3. Natureza jurídica do licenciamento**

O licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo de tutela do meio ambiente. Não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos<sup>50</sup>. Dessa forma, comporta diversas óticas, seja, por exemplo, considerando-se o ato administrativo que concede o exercício da atividade – licença, autorização ou permissão -, seja, por outro lado, pela consideração da própria gestão administrativa.

---

destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas: dragagem e derrocamentos em corpos d'água: recuperação de áreas contaminadas ou degradadas. Por fim, temos: Obras civis: rodovias, ferrovias, hidrovias, metropolitanos: barragens e diques: canais para drenagem: retificação de curso de água: abertura de barras, embocaduras e canais: transposição de bacias hidrográficas e outras obras de arte.

<sup>49</sup> NEVES, Maria Fernanda Brito. Santos e o Planejamento Ambiental do Espaço Portuário. Desafios da gestão de um porto sustentável. Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em Gestão de Negócios na Universidade Católica de Santos. 2005.

<sup>50</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva. 2004, pág. 73.

Considerando o licenciamento ambiental e levando-se em conta a forma como ele é processado, tem-se que o Poder Público é o principal agente para viabilizar ou não uma obra ou empreendimento, tendo em vista a necessidade de preservação ambiental.

Resta a dúvida sobre se o licenciamento ambiental é procedimento administrativo ou processo administrativo, pelo qual o Poder Público concederá ou não a respectiva licença em razão de determinada atividade econômica.

Tendo como ponto de partida para a diferenciação entre procedimento administrativo e processo, inicialmente, deve-se tomar como base a legislação.

Dispositivos legais trazem expressamente em seu conteúdo que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo. Como exemplo, a Resolução CONAMA 237, em seu art. 1º, inciso I.

SILVA<sup>51</sup>, ANTUNES<sup>52</sup> e OLIVEIRA<sup>53</sup>, entendem que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo.

Sendo procedimento administrativo, o licenciamento ambiental é entendido como um conjunto de atos que almeja ao final a concessão da licença ambiental devida, seja ela licença prévia, de instalação ou operação. Além disso, seria um instrumento preventivo, que se manifesta por meio de uma série de atos que avaliam a viabilidade ou não da concessão da licença pretendida.

---

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional, Malheiros. São Paulo, pág. 284.

<sup>52</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, pág. 450.

<sup>53</sup> OLIVEIRA. Antonio Inagê de Assis. Introdução a legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental, pág. 361.

No entanto, para quem entende que o licenciamento é processo administrativo, argumenta-se que este seria composto de várias fases e se trata de um ato administrativo complexo.

Para FINK, o Poder Público é o destinatário único da realização do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, porque, implica exercício de *poder de polícia*<sup>54</sup>, sabidamente indelegável pelo Estado.

Neste sentido, “o procedimento de licenciamento ambiental se caracteriza como serviço público típico. Não fosse só pelas características que o revestem, também porque é impossível a utilização de recursos naturais que impliquem impactos ambientais, potenciais ou efetivos, sem a intervenção do Estado para avaliação do empreendimento e as atividades dele decorrentes. Assim sendo, insere-se dentre as atividades próprias da Administração, obedecendo a regime jurídico próprio.”<sup>55</sup>

Ainda que a lei fale em procedimento, processo seria o termo melhor para a caracterização do licenciamento ambiental. Isso porque, do ponto de vista semântico o termo procedimento pressupõe um encadeamento de medidas que levam a um fim determinado.

Já o processo, ainda que também pressuponha um encadeamento de medidas, dele podem fazer parte diferentes figuras e tal qual os processos judiciais, ainda que tenham um final com o proferimento da sentença ou

---

<sup>54</sup> O Código Tributário Nacional, em seu art. 78, conceitua o poder de polícia como “a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente a segurança, a higiene, a ordem, aos costumes, a disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, a tranqüilidade pública ou ao respeito a propriedade e aos direitos individuais e coletivos”. Para DI PIETRO “pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício de direitos individuais em benefício do interesse público.

<sup>55</sup> FINK, Daniel Roberto e outros, *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2ª ed. 2002, pág. 60.

decisão, poderá ou não ser favorável. Assim como deve ser para expedição de uma licença ambiental.

#### **2.4. Licença e Autorização**

Conforme determina a lei, as obras e atividades que possam causar danos ao meio ambiente estão sujeitas ao processo de licenciamento. Dessa forma, o empreendedor deverá tomar as providências necessárias ao cumprimento das normas ambientais para poder dar início a suas atividades.

Ocorre que a licença expedida pelo órgão ambiental competente, para alguns autores, tem mais caráter de autorização do que licença propriamente dita.<sup>56</sup>

Autorização é ato administrativo discricionário e precário (não definitivo) mediante o qual a autoridade competente permite ao administrado, em casos concretos, o exercício ou a aquisição de um direito, sem a qual seria proibido. Discricionário porque não gera direito subjetivo a quem o pleiteia.

No mesmo sentido CRETELLA JR. afirma que "autorização é ato administrativo *discricionário* e *precário* mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado, em casos concretos, o exercício ou a aquisição de um direito, em outras circunstâncias, sem tal pronunciamento, proibido"<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> TALDEN FARIAS leciona que existem basicamente três posicionamentos da doutrina com relação a natureza jurídica da licença ambiental: o de que licença ambiental é uma licença administrativa, o de que licença ambiental é uma autorização administrativa e o de que licença ambiental é uma nova espécie dos atos administrativos que reúne características da autorização administrativa e da licença administrativa. Pág.

<sup>57</sup> CRETELLA JR., José. Manual de Direito Administrativo, 2. Ed., Rio de Janeiro, forense, 1979, pág. 115.

A licença, ao contrário, “é ato unilateral, vinculado e definitivo, pelo qual o Poder Público, desde que atendidas todas as exigências legais por parte do interessado, permite que este realize determinada atividade”.<sup>58</sup>

Para MEDAUAR<sup>59</sup>, a licença é ato administrativo vinculado pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilita-lhe a realização de atividades ou de fatos materiais, vedados sem tal apreciação. A licença supõe apreciação do poder público no tocante ao exercício de direito que o ordenamento reconhece ao interessado.

De acordo com BANDEIRA DE MELLO, atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.

Já os atos discricionários, seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles.

Como bem sublinhou BANDEIRA DE MELLO a terminologia dos atos administrativos é muito incerta, não existindo concordância entre os doutrinadores acerca de sua exata conformação.<sup>60</sup> Porém, o autor segue a mesma linha de DI PIETRO<sup>61</sup> e MEIRELLES ao afirmar, como este último, que

---

<sup>58</sup> SALEME, Edson Ricardo. *Direito Administrativo*. Rideel. São Paulo. 2007, pág. 43.

<sup>59</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 2. Ed. São Paulo, RT, 1998, pág 387.

<sup>60</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. Editora Malheiros, pág. 383.

<sup>61</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. Ed. Atlas. 19ª edição. 2006, pág. 101.

a autorização caracteriza-se por sua absoluta precariedade e discricionariedade para uso exclusivo e predominante de seu requerente.<sup>62</sup>

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já analisou a questão quando da avaliação da Lei 6938/81, pronunciando-se assim:

"O exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o §1.º de seu art. 10 fala em pedido de renovação de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois, se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação"<sup>63</sup>

No entanto, no Direito Ambiental, ainda que exista confusão quanto à terminologia jurídica, principalmente quanto ao caráter discricionário, o que se obtém para a realização de obra ou execução de determinada atividade é a licença.<sup>64</sup> Porém, cabe aqui sublinhar a natureza jurídica de autorização que possui, uma vez que não há requisitos prévios para sua emissão e a ausência de direito subjetivo do que pleiteia o ato. Licença ambiental enquadra-se mais na espécie autorização, uma vez que o particular não tem direito subjetivo à mesma, além disso, a autoridade administrativa fica responsável criminalmente pelas conseqüências negativas que seu ato gerar.

Para SILVA, a terminologia licença ambiental é discutível, pois esta é direito subjetivo conferido aos que cumprem determinado rol de requisitos legais. "Se esse direito não existe, se o exercício da atividade vai nascer com o

---

<sup>62</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª ed. Editora Malheiros, pág. 116.

<sup>63</sup> TJSP, 7.ª C., AR de Ação Civil Pública 178.554-1-6, rel. Des. Leite Cintra, j. 12.5.1993 Revista de Direito Ambiental nº 1 - janeiro-março de 1996, São Paulo: RT.

<sup>64</sup> Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo "o licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo. Além disso, importante frisar que a licença administrativa constitui ato vinculado, o que denuncia uma grande distinção em relação à licença ambiental, porquanto está é, como regra, ato discricionário". Pág. 73.

ato da autoridade, então não será licença. Pode ser concessão, pode ser permissão ou autorização, não licença, pois esta é um ato que pressupõe que aquele em favor de quem é liberada seja titular do direito”.<sup>65</sup>

Não obstante as posições citadas, o que se deve observar é que a Administração Pública ao tomar decisões não pode se olvidar da legalidade que deve pautar seus atos, bem como as regras de competência e forma, e ainda a finalidade, que é o interesse público, não importa seja o ato vinculado ou discricionário.

Sendo assim, ao expedir uma licença ambiental, a Administração Pública não goza de irrestrita liberdade para concedê-la, uma vez que tal ato administrativo deverá ser motivado legalmente e atender ao interesse público.

## **2.5. Licença ambiental**

Como foi dito, as licenças ambientais consubstanciam-se em atos administrativos de controle preventivo de atividades privadas potencialmente poluidoras, utilizadoras de recursos naturais ou que possam causar de alguma forma degradação ambiental.

O parágrafo único do artigo 170 estabelece que: É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Nos casos que possam atingir, portanto, o meio ambiente, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa,

---

<sup>65</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Constitucional Ambiental*, São Paulo, Malheiros, 5ª ed., 2004, pág. 278.

poderá impor que determinada atividade seja unicamente realizada após a efetiva autorização. E tal autorização nada mais é do que a licença ambiental.

Ainda, nos termos do art. 173 da Constituição, que deve ir ao encontro do princípio da precaução, o particular tem a primazia da exploração de atividades lucrativas quando não reservada por norma legal à Administração. Nesse sentido a intervenção estatal, por meio de instrumentos de direito administrativo, econômico e ambiental surge como um meio de se proteger o direito das presentes e futuras gerações.

Nesse sentido GRAU diz que a ordem econômica deve levar em consideração a garantia do desenvolvimento nacional, a soberania nacional, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, o pleno emprego, entre outros fins.<sup>66</sup>

Há situações em que o particular é titular de um direito relativamente à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade. Mas o exercício desse direito depende do cumprimento de requisitos legalmente estabelecidos tendo em vista a proteção ambiental, de tal sorte que fica ele condicionado à obtenção da competente licença da autoridade competente, pois que o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras é uma exigência da Lei 6.938, de 1981, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.<sup>67</sup>

Vale dizer que a Resolução CONAMA 237 define licença ambiental, como “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar,

---

<sup>66</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo, Malheiros, 11<sup>a</sup> ed. 2006, pág. 250.

<sup>67</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Constitucional Ambiental*, São Paulo, Malheiros, 5<sup>a</sup> ed., 2004, pág. 280.

instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.

Para que seja expedida uma licença, portanto, é necessário que em razão de uma determinada atividade, a lei defina condições, restrições e medidas de controle de forma que sem qualquer uma delas não possa ocorrer a instalação, ampliação ou operação do empreendimento ou atividade.

Sendo assim, o licenciamento ambiental pode ser compreendido como o processo administrativo que tem como objetivo ou fase final a obtenção da licença ambiental.

### **2.5.1. Natureza jurídica**

Nos termos do art. 170 da Constituição Federal, o exercício das atividades econômicas no Brasil é livre, logo, qualquer intervenção do Poder Público deve ser embasada por lei que determine sua atuação.

Não pode, portanto, cercear a atividade privada sem a devida demonstração de que existe norma respaldando a sua intenção.

Para MACHADO: "A intervenção do Poder Público não se rege pelo sistema da presunção. A autorização, a licença, a permissão e a aprovação prévia só podem existir se previstas em lei. A Constituição, ao dizer *salvo nos casos previstos em lei*, obriga à utilização da lei no seu sentido estrito. *Previsão em Lei e na forma da lei* têm acepções diferentes. A primeira deve ser

entendida conforme sua dimensão estrita e a segunda merece ser interpretada consoante seu sentido lato.”<sup>68</sup>

MACHADO conclui, dizendo que “razoável, portanto, concluir-se que as licenças, autorizações, aprovações prévias e permissões só possam ser criadas por lei ou a lei deverá prever a sua instituição por outro meio infralegal.”

### **2.5.2. Tipos de licença**

As licenças ambientais, nos termos do art. 10 da Lei 6.938/81 e do art. 19 do Decreto 99.274/90 são divididas em três espécies: licença prévia, licença de instalação e licença de funcionamento ou operação.

A Licença Prévia (LP) é outorgada na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo. É importante ressaltar que a concessão desta licença não autoriza o início das obras e nem o funcionamento das atividades.

Nessa primeira fase, o empreendedor manifesta a sua intenção de realizar determinada atividade, devendo ser avaliadas a localização e a concepção do empreendimento. Caso seja aprovada, será esta licença o alicerce de todo o empreendimento.

Para OLIVEIRA, a licença prévia desempenha um papel de maior importância dentro do licenciamento ambiental em relação a licença de instalação e a licença de operação, posto que é nessa fase em que se

---

<sup>68</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 12ª edição. Malheiros. São Paulo, 2004, pág. 258.

levantam as conseqüências da implantação e da operação do projeto e em que se determina a sua localização.<sup>69</sup>

A Licença de Instalação (LI), obrigatoriamente precedida pela LP, autoriza o início da implantação do empreendimento, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado.

É nessa segunda fase que se elabora o Projeto Executivo, que é uma reestruturação do projeto original com muito mais detalhes e no qual são fixadas as prescrições de natureza técnica capazes de compatibilizar a instalação do empreendimento com a proteção do meio ambiente por meio de medidas técnicas adequadas.<sup>70</sup>

Por fim, a Licença de Operação (LO) – também chamada de Licença de Funcionamento – sucede a LI e autoriza, após as verificações necessárias, o início da atividade ou empreendimento licenciados, atendidas as medidas de controle ambiental e as condicionantes determinadas para o funcionamento, de acordo com o previsto na LP e na LI.

Trata-se do ato administrativo conclusivo pelo qual o órgão licenciador autoriza o início das atividades, depois da verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriormente concedidas, por meio da avaliação dos sistemas de controle e monitoramento ambientais propostos e considerando as disposições legais.<sup>71</sup>

Cumpridas estas etapas, a atividade poderá se iniciar efetivamente.

---

<sup>69</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental, pág. 361.

<sup>70</sup> FARIAS. Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. Editora Fórum. 2007, pág. 79.

<sup>71</sup> Idem.

Mas licença é condicional e deve obedecer aos estritos critérios de sua concessão. Dessa forma a obtenção de todas as licenças não significa a livre operação da empresa para o resto do tempo.

O respeito ao meio ambiente e à legislação obriga as empresas a manterem uma conduta adequada sempre. Qualquer descumprimento ou transgressão da ordem jurídica caracteriza infração administrativa, punida com as penalidades de advertência (a mais branda) até a suspensão das atividades. Sem falar, é claro, na imposição de multas que podem atingir cifras milionárias. (Decreto nº 6.514/08)

Ainda no quesito penalidades, tais infrações também podem caracterizar crime ambiental, sujeitando os infratores a penas de detenção, reclusão e, claro, as mais amenas como restritivas de direitos. (Lei nº 9.605/98)

## **2.6. Competência**

O Brasil é uma República Federativa cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Todos estes entes precisam atuar sobre a mesma população e o mesmo território, sendo, portanto, necessário que exista uma divisão de competências, dividindo-se e limitando-se o campo de atuação de cada um.

Atento a essa necessidade de divisão, o legislador constituinte levou à Constituição Federal a repartição de competências, essencial ao exercício dos poderes autônomos e fundamental para o Estado brasileiro.

Em matéria ambiental, também a Constituição cuidou de fazer a devida separação ou divisão de competências.

Considerando sua natureza, as competências ambientais podem ser classificadas como executivas, administrativas e legislativas. Considerando sua extensão, as competências ambientais podem ser exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares.<sup>72</sup>

“No que diz respeito à natureza das competências, a competência executiva se dá pelo poder de estabelecer e executar diretrizes relacionadas ao meio ambiente. A competência administrativa, que remete ao poder de polícia, se dá pela implementação e fiscalização das políticas ambientais. Por fim, a competência legislativa tem relação com a capacidade que o ente da federação tem em legislar sobre matéria ambiental”.<sup>73</sup>

Então, no que se refere à competência legislativa sobre matéria ambiental a Constituição a atribui, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme art. 24, V, VI e VII. Limita-se a atuação da União à edição de normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-las, no que couber.

Aos municípios, no entanto, foi atribuída a competência do artigo 30, II, VIII e 182 da CF, pela qual poderão, nos casos de interesse municipal, suplementar as normas federais e estaduais.

Quanto à competência material, a proteção do meio ambiente é comum a todos os entes federativos. (Art. 23, VI e VII da Constituição/88)

---

<sup>72</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva. 2004, pág. 66.

<sup>73</sup> FERREIRA, Helene Sivini. In *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Ed. Saraiva. 2007. São Paulo, pág. 205.

Afinal, se a proteção do meio ambiente é uma obrigação do Poder Público e da coletividade, não seria cabível a exclusão de qualquer um dos entes federativos deste mister.

Partindo-se para o aspecto específico do licenciamento, a competência, essencialmente, está atribuída na Lei 6.938/81.

O artigo 10, § 4º da Lei 6.938/81 diz que compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Impende aqui registrar a cisão do IBAMA a partir da criação do Instituto Chico Mendes.<sup>74</sup> Com a cisão o IBAMA continua o responsável pelas licenças ambientais.

No intuito de regulamentar este parágrafo, a Resolução CONAMA nº 237/97 também elencou o rol de possibilidades de licenciamento pelo IBAMA, ainda que sob o ponto de vista da legalidade se discute a legitimidade do CONAMA para atribuir essa competência e a eficácia jurídica dessa regulamentação.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> A cisão se deu em virtude de reestruturação do Ministério do Meio Ambiente, que incluiu a divisão do IBAMA. Pela divisão, definida pela Medida Provisória 366, o Instituto Chico Mendes fica responsável pelas unidades de conservação da natureza e por programas de pesquisa da biodiversidade. E o IBAMA fica responsável pela concessão das licenças ambientais.

<sup>75</sup> Nos termos da Resolução CONAMA nº 237/97:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

Nos demais casos, não abrangidos pelo rol definido na Resolução CONAMA nº 237/97, caberá ao órgão estadual o licenciamento, sendo possível, ainda, o licenciamento ambiental municipal nos casos de possível impacto local das atividades.

No caso dos portos brasileiros, o que se tem na prática é o licenciamento ambiental feito pelo IBAMA. No entanto, não há consenso sobre se é mesmo o IBAMA competente nestes casos, tendo em vista o que estabelece a Lei 6.938/81 e a Resolução CONAMA nº 237.

De qualquer forma, vale salientar que, ainda que se conclua pela competência da União, para o licenciamento ambiental, não significa que esta deva, obrigatoriamente, ser exercida pelo IBAMA, por exemplo.

Pode haver a delegação da competência para o órgão estadual de meio ambiente, no caso do Estado de São Paulo a CETESB.<sup>76</sup>

## **2.7. Exigência de Estudo de Impacto Ambiental – EIA**

A legislação brasileira exige, para instruir o processo de licenciamento ambiental de algumas atividades, obras ou empreendimentos, a

---

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica. Em todos estes casos o IBAMA deverá, necessariamente, ouvir os órgãos ambientais dos Estados e municípios envolvidos.

<sup>76</sup> O governo do Estado encaminhou à Assembléia Legislativa, em regime de urgência, o projeto de lei nº 819, em 18 de dezembro último, que altera a denominação da agência para CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo e dá nova redação aos artigos 2º e 10º da Lei nº 118, que instituiu a empresa.

O novo instrumento legal, além de confirmar as atribuições de órgão licenciador e fiscalizador de empreendimentos considerados potencialmente poluidores, competência que exerce desde 1973, autoriza a empresa também a licenciar atividades que impliquem supressão de vegetação e intervenções em áreas consideradas de preservação permanente e ambientalmente protegidas, exercidas originalmente pelo Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais (DEPRN), ligado à Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Por outro lado, reserva à Secretaria Estadual do Meio Ambiente, a competência de órgão formulador das políticas públicas na matéria de licenciamento e de outras atividades de gestão, para garantir a qualidade ambiental no Estado.

apresentação de estudos ambientais prévios, destinados a avaliar os efeitos das mesmas sobre o meio ambiente.<sup>77</sup>

O EIA/RIMA constitui um dos mais importantes instrumentos de proteção do meio ambiente. A sua essência é preventiva e pode compor uma das etapas do licenciamento ambiental. Tem a sua origem no princípio da prevenção do dano ambiental.

É um instrumento originário do ordenamento jurídico americano e tomado de empréstimo por outros países, como a Alemanha, a França e o Brasil.<sup>78</sup>

A Lei n. 6.938/81 estabeleceu, inicialmente, a avaliação dos impactos ambientais (art. 9º, III) como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, da mesma forma que o licenciamento.

Essa exigência dos estudos ambientais foi recepcionada e consagrada pela Constituição Federal de 1988, não havendo, entre doutrinadores ou em decisões judiciais, nenhuma manifestação discordante quanto a sua exigibilidade para a autorização da implantação das atividades relacionadas.<sup>79</sup>

Com a promulgação da Constituição de 1988 o EIA/RIMA passou a ter um caráter constitucional no ordenamento jurídico brasileiro ao ser inserido no art. 225, inciso IV que estabeleceu que será exigido, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa

---

<sup>77</sup> KRELL, Andreas Joachin. O licenciamento ambiental no SISNAMA: competência e controle. IN: Paisagem, Natureza e Direito. BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). São Paulo. Instituto O Direito por um Planeta Verde.

<sup>78</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental. 5ª edição. Saraiva, São Paulo, 2004, pág. 67.

<sup>79</sup> TRENNEPOHL, Curt e TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento Ambiental. Ed. Impetus. Niterói, RJ. 2007, pág. 18.

degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

O estudo de impacto ambiental serve ao controle preventivo de danos ambientais. Uma vez constatado perigo ao meio ambiente, deve-se ponderar sobre as formas de evitar ou minimizar o prejuízo. Nesse estudo, avaliam-se todas as obras e todas as atividades que possam causar danos ao meio ambiente.

O Decreto n. 88.351/83 (art. 18, § 1º) determinou ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que fixasse os critérios básicos e as diretrizes gerais para estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento de obras e atividades.

A Resolução n. 01/1986 do CONAMA foi a primeira a ser editada cuidando dessa matéria.

Da Resolução 01/86 pode-se aferir que impacto ambiental é qualquer deterioração do meio ambiente que decorre de atividade humana, uma vez que nos termos de seu art. 1º, impacto ambiental é “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que direta ou indiretamente afetam:

- I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II – as atividades sociais e econômicas;
- III – a biota;
- IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V – a qualidade dos recursos ambientais.”

O art. 2º da Resolução 1/86 do CONAMA estabelece um rol

exemplificativo de atividades modificadoras do meio ambiente que dependem obrigatoriamente da elaboração do estudo de impacto ambiental para seu licenciamento como estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, ferrovias, oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários e linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV.

Note-se que não se trata de uma lista exaustiva e, portanto, a não inclusão de portos e terminais marítimos não significa a exclusão dessas atividades da obrigatoriedade de proceder com os estudos de impacto ambiental de forma prévia ao licenciamento.

Como ensina SILVA<sup>80</sup>, o estudo prévio de impacto ambiental tem como objetivo compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, tendo em vista constituir um dos principais objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81, art. 4º, I).

A finalidade do estudo prévio consiste em avaliar todas as obras e atividades que possam acarretar deterioração significativa do meio ambiente, seja um dano certo ou incerto. Esse entendimento é fruto do princípio da prevenção.

Além de atender aos princípios e objetivos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, o estudo de impacto ambiental (EIA) deverá ter como diretrizes gerais:<sup>81</sup>

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

---

<sup>80</sup> SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional, Malheiros. São Paulo, pág. 287.

<sup>81</sup> Resolução CONAMA 01/86.

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade. (Resolução n.1/86, art. 5º).

Estarão inseridos nesse estudo a avaliação do risco, a grandeza do impacto e o grau de reversibilidade ou irreversibilidade do impacto ambiental.

Uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais habilitados nos diversos setores necessários a uma completa análise dos impactos ambientais positivos e negativos do projeto, é essencial para elaboração do estudo de impacto ambiental.

A partir desse diagnóstico, o próprio EIA-RIMA deverá indicar as providências para evitar ou atenuar os impactos negativos inicialmente previstos, juntamente com a elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramento.

Após a realização do EIA-RIMA e sua respectiva análise pelos órgãos competentes, dar-se-á seqüência ao processo de licenciamento.

No entanto, vale dizer que o EIA-RIMA não vincula, obrigatoriamente, a decisão a ser tomada pela Administração Pública no licenciamento ambiental. Principalmente, porque não produz uma resposta absoluta e incontestável sobre os danos que possam surgir.

Isso não significa, no entanto, que a licença não poderá ser expedida

em caso de dúvida.

O poder discricionário da Administração Pública permite, ao final, que o licenciamento ambiental possa ser deferido mesmo que o estudo de impacto ambiental apresente aspectos negativos.

Caberá ao Poder Público avaliar a concessão ou não da licença ambiental nessa conjuntura, diante do princípio do desenvolvimento sustentável, preceito de preservação do meio ambiente, frente ao desenvolvimento da ordem econômica.

Na hipótese do EIA-RIMA ter uma conclusão favorável, esta vincula o Poder Público a conceder a licença ambiental, respeitando-se, o art. 170, VI da Constituição Federal, que traz a defesa do meio ambiente como condicionadora da livre iniciativa. Não existindo nenhuma forma de prejuízo ao bem ambiental, não há justificativa para impedir a realização da obra ou atividade.

Vale dizer que o EIA-RIMA, tem como finalidade esclarecer à população interessada qual o conteúdo do estudo de impacto ambiental, aplicando-se os princípios da participação e da informação.

O EIA-RIMA serve, portanto, como instrumento preventivo, prévio ao licenciamento ambiental. Depende, para sua concretização, de uma ação conjunta dos órgãos ambientais (Poder Público), da sociedade civil (através de audiências públicas) e da comunidade científica (técnicos e profissionais que cuidarão do estudo) tendo em vista o desenvolvimento sustentável.

### **3. DA POSSIBILIDADE DE EMISSÃO DE LICENÇA GLOBAL PARA O PORTO DE SANTOS**

Pode-se dizer que o Porto é o termômetro que mede a temperatura da economia de um país. Ou seja, o volume de cargas e mercadorias, exportadas e importadas por determinado país reflete sensivelmente na balança comercial e conseqüentemente na economia.

No Brasil a Lei nº 8.630/93 constitui um marco no Direito Portuário, pois visa promover mudanças nos portos, estabelecendo parâmetros mínimos internacionais de movimentação e atividade portuária.

O Porto de Santos, sabidamente, é o maior porto do Brasil, seja pela extensão de seu cais, seja pela quantidade de cargas e mercadorias nele embarcadas e desembarcadas.

Portanto, a importância econômica deste porto para o Brasil é inegável. No entanto, como toda atividade econômica de grande porte, é necessário que as regras de proteção do meio ambiente sejam respeitadas e cumpridas.

Considerando os impactos e os riscos ambientais envolvidos na atividade portuária, a Lei nº 8.630/93 disciplina essa temática, ao assegurar “ao interessado o direito de construir, reformar, arrendar e explorar instalação portuária, mediante a aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA (art. 4º, parágrafo 1º).

Além disso, a Lei dos Portos define algumas competências. Cabe ao Conselho de Autoridade Portuária – CAP, assegurar o cumprimento das normas de proteção do ambiente (art. 30, 1º, XII). Cabe também a

Administração Portuária fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com respeito ao meio ambiente (art. 33, 1º, VII).

Portanto, ainda que exista a fiscalização das atividades por parte dos órgãos ambientais, os órgãos ligados à administração portuária também devem zelar pela proteção ambiental, seja de forma fiscalizadora, seja atuando para prevenir e até mesmo reparar qualquer dano ao meio ambiente.

### **3.1. Histórico do Porto de Santos<sup>82</sup>**

O início da história da cidade de Santos se confunde com o nascimento do Porto de Santos.

Braz Cubas, integrante da expedição portuguesa de Martim Afonso de Souza, que chegou ao Brasil em janeiro de 1531 teve a idéia de transferir o porto da baía de Santos para o seu interior, em águas mais protegidas, inclusive do ataque de piratas.

Foi escolhido o sítio denominado Enguaguaçu, que dá acesso ao canal de Bertioga. Às margens desse porto, formou-se um povoado, motivo para a construção de uma capela e de um hospital, cujas obras se concluíram em 1543. O hospital recebeu o nome de Casa da Misericórdia de Todos os Santos. Em 1546, o povoado foi elevado à condição de Vila do Porto de Santos.

Por mais de três séculos e meio, o Porto de Santos, embora tivesse crescido, manteve-se em padrões estáveis, com o mínimo de mecanização e muita exigência de trabalho físico. Além disso, as condições de higiene e

---

<sup>82</sup> [http://www.portodesantos.com.br/historia/index\\_p.html](http://www.portodesantos.com.br/historia/index_p.html), acessado em 20/10/2008.

salubridade do porto e da cidade resultaram altamente comprometidas, propiciando o aparecimento de doenças de caráter epidêmico. O que levou, inclusive, a necessidade de obras de saneamento, que acabaram por transformar a realidade da cidade. Exemplo disso foram as obras dos canais de Saturnino de Brito.

O início da operação, em 1867, da São Paulo Railway, ligando, por via ferroviária, a região da Baixada Santista ao Planalto, envolvendo o estuário, o sistema de transportes melhorou substancialmente; estimulou-se o comércio e o desenvolvimento da cidade e do Estado de S. Paulo.<sup>83</sup>

A cultura do café estendia-se, na ocasião, por todo o Planalto Paulista, atingindo até algumas áreas da Baixada Santista, o que pressionava as autoridades para a necessidade de ampliação e modernização das instalações portuárias. Afinal, o café poderia ser exportado em maior escala e rapidez.

Em 12 de julho de 1888, pelo Decreto nº 9.979, após concorrência pública, o grupo liderado por Cândido Gaffrée e Eduardo Guinle foi autorizado a construir e explorar, por 39 anos, depois ampliado para 90 anos, o Porto de Santos, com base em projeto do engenheiro Sabóia e Silva. Com o objetivo de construir o porto, os concessionários constituíram a empresa Gaffrée, Guinle & Cia., com sede no Rio de Janeiro, mais tarde transformada em Empresa de Melhoramentos do Porto de Santos e, em seguida, em Companhia Docas de Santos.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> NEVES, Maria Fernanda Brito. Santos e o Planejamento Ambiental do Espaço Portuário. Desafios da gestão de um porto sustentável. Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em Gestão de Negócios na Universidade Católica de Santos. 2005.

<sup>84</sup> [http://www.portodesantos.com.br/historia/index\\_p.html](http://www.portodesantos.com.br/historia/index_p.html), acessado em 20/10/2008

Inaugurado em 1892, o porto não parou de se expandir, atravessando todos os ciclos de crescimento econômico do país, aparecimento e desaparecimento de tipos de carga, até chegar ao período atual de amplo uso dos contêineres. Açúcar, café, laranja, algodão, adubo, carvão, trigo, sucos cítricos, soja, veículos, granéis líquidos diversos, em milhões de quilos, têm feito o cotidiano do porto até hoje.

Em 1980, com o término do período legal de concessão da exploração do porto pela Companhia Docas de Santos, o Governo Federal criou a Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, empresa de economia mista, de capital majoritário da União.

Atualmente, o Porto de Santos, movimentava, por ano, mais de 60 milhões de toneladas de cargas diversas, número inimaginável em 1892, quando operou 125 mil toneladas. Com 12 km de cais, entre as duas margens do estuário de Santos, o porto entrou em nova fase de exploração, consequência da Lei 8.630/93, com arrendamento de áreas e instalações à iniciativa privada, mediante licitações públicas.

O Porto de Santos tem uma história de quase quinhentos anos. Mas, pode-se dizer que, principalmente, durante os 113 anos que separam a construção dos primeiros duzentos metros de cais acostável aos atuais 13 km, até meados dos anos 90, a questão ambiental não foi considerada relevante para fins de planejamento e desenvolvimento portuário.

Só a partir do advento da legislação ambiental brasileira, passou-se a buscar meios de se harmonizar a atividade portuária à proteção ambiental.

Por exemplo, apenas no ano de 1999 a CODESP criou uma Superintendência de Qualidade, Meio Ambiente e Normalização, indicando

uma mudança de postura da Autoridade Portuária frente à evolução da atividade.

No entanto, apenas como ilustração, em 1999 já existia no ordenamento jurídico brasileiro as leis que versavam sobre a PNMA, crimes ambientais, lei de modernização dos portos e, obviamente, a Constituição de 1988.

Outro exemplo, sobre o desrespeito às normas ambientais vigentes foi a Dragagem de Manutenção, iniciada no começo de 2005, a qual, pela primeira vez na história do porto, contou com o devido Licenciamento Ambiental.

### **3.2. Licenciamento de portos e terminais novos**

A análise ambiental de novos projetos industriais ou empreendimentos potencialmente poluidores pode não apenas determinar o impacto ambiental resultante da implementação da atividade, mas pode também identificar opções e alternativas para alcançar os objetivos dos projetos levando-se em consideração os custos ambientais.

Como exemplo, entre as opções a serem consideradas estão as medidas para gerenciamento de ar e água, incluindo o uso de fontes alternativas de energia.

O Porto conta com uma usina de geração de energia hidroelétrica que fornece toda a força necessária para as suas atividades.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> O Porto de Santos é o único porto brasileiro a possuir uma hidrelétrica que gera energia para seu próprio consumo e dos navios atracados. O abastecimento da usina é a "fio d'água", através da captação direta do Itatinga em uma pequena acumulação natural sobre a cachoeira Gafrée, altitude de 765 metros na Serra do Mar, localizada a cerca de 30 km da cidade de Mogi

Em Santos, para a implementação de novos projetos e empreendimentos<sup>86</sup>, estudos devem ser feitos com o fim de oferecer caminhos alternativos de redução da exposição das pessoas e do ambiente à poluição ou outros possíveis danos.

Se estes estudos ambientais indicarem que haverá deterioração significativa nas condições ambientais, a planta deverá cumprir, no mínimo, com as medidas estabelecidas no EIA/RIMA, por exemplo.

De qualquer forma, qualquer novo empreendimento que venha a ser instalado, em área não ocupada ou impactada, deverá, cumprir todos as etapas e requisitos impostos pela legislação ambiental.

Assim dispõe a Lei 6.938/81, bem como a Resolução CONAMA 237.

Está última, como já foi dito, estabelece um rol, não exaustivo, de atividades que devem ser licenciadas. Dentre elas, constam algumas que podem ter direta ou indiretamente relação com o funcionamento de um porto.

São elas: obras civis como hidrovias, barragens, diques, retificação de curso de água, abertura de barras, embocaduras e canais. Serviços de utilidade como transmissão de energia elétrica, estações de tratamento de água, tratamento e destinação de resíduos industriais, dragagem e derrocamento de corpos d'água. Ainda: transporte de cargas perigosas, transporte por dutos, marinas e portos (propriamente dito), terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos, depósito de produtos químicos e perigosos.

---

das Cruzes e 14 km de Bertioga, por onde estão seus acessos. Não existe barragem para permitir o represamento da água, de sorte que a produção da usina depende unicamente da vazão do rio. ([www.portodesantos.com/dados/historico-do-porto.html](http://www.portodesantos.com/dados/historico-do-porto.html) - acessado em 23/03/2009)

<sup>86</sup> (Embraport e Barnabé Bagres – ver itens 3.5.1. e 3.5.2.)

Vê-se, portanto, que além do porto propriamente dito, devem-se licenciar outras atividades ali instaladas que funcionem, inclusive, nos portos ou para os portos também precisam do licenciamento.

Destarte, é imperioso para a implementação de novos portos e terminais a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental para que se dê início ao processo de licenciamento.

Após a análise do EIA/RIMA, e na hipótese de aprovação, respectivamente, ao cumprimento de cada etapa, serão concedidas ou não as licenças prévia, de instalação e, finalmente, de operação.

Portanto, sob o ponto de vista jurídico, principalmente, no âmbito do Direito Ambiental não há dúvidas de como se deve proceder para a obtenção das licenças para uma determinada atividade ou empreendimento.

A legislação é clara sobre as etapas a serem cumpridas com o fim de se licenciar uma obra ou empreendimento.

Pode haver dúvida quanto à competência para licenciar. Neste caso, no caso do Porto de Santos, conforme pesquisa junto à CETESB as companhias que operam terminais possuem licença emitida por este órgão.

No entanto, no caso dos projetos Emraport e Barnabé Bagres (que serão vistos adiante) o licenciamento está sendo objeto de análise do IBAMA.

De qualquer forma, como será visto abaixo, em alguns casos, seja pela preexistência da atividade, seja pelo número de “atividades meio” que devem ser licenciadas para dar suporte à atividade principal, não é possível um gerenciamento ou planejamento adequado, essencialmente, se levados em conta a proteção ambiental e a fluidez da atividade econômica.

### **3.3. Licenciamento de portos e terminais preexistentes**

Conforme explanado, os novos empreendimentos que venham a ser implementados devem, obrigatoriamente, respeitar a legislação ambiental no que se refere ao processo de licenciamento.

Isso vale para o Porto de Santos também.

Entretanto, como a legislação e os órgãos ambientais cuidam da adequação dos empreendimentos já instalados? Como compatibilizar uma série de licenças para todos os terminais e operadores portuários, sendo o porto um “ente” quase que único? Como fica a fiscalização? E o planejamento do porto como um todo?

Este é o caso do Porto de Santos.

Levando-se em consideração apenas o início de suas atividades como um porto organizado, no final do século XIX, o Porto de Santos já funciona ou opera há mais de 100 anos. Grande parte deste tempo, portanto, não eram exigidas quaisquer medidas de proteção ao meio ambiente. Inclusive, pela ausência de normas e regras que versassem sobre a matéria ambiental.

Pois bem. Grande parte das instalações, antigas, e mesmo as mais modernas, não dependeram de um processo de licenciamento ambiental para estarem ali, para funcionarem ou estarem operando.

Ocorre que, ainda que à época não fossem necessárias as licenças, hoje, ao contrário, estas são obrigatórias para a regular operação de atividades potencialmente poluidoras, como é o caso dos portos.

O Brasil possui uma costa com mais de 10 quilômetros, composta, naturalmente, de áreas propícias à instalação de portos.

Dos mais de 40 portos<sup>87</sup> existentes e com importância para o transporte de cargas e pessoas, apenas o Porto do Rio Grande, no Rio Grande do Sul possui uma licença ambiental de operação própria, expedida pelo IBAMA.

Evidentemente, os tamanhos, proporções e níveis de atividade de cada um são diferentes. Mas a legislação serve para proteger o meio ambiente dos impactos que possam ser gerados pela atividade, independentemente do tamanho do projeto. Não importa o tamanho do projeto, e sim as proporções dos possíveis impactos ambientais.

Pois bem, o Porto do Rio Grande é considerado o primeiro e único porto do Brasil a obter uma Licença de Operação<sup>88</sup> (nº 03/1997) do IBAMA. A

---

<sup>87</sup> <http://www.transportes.gov.br/bit/mapas/mapclick/portos/jporto.htm>

<sup>88</sup> A licença do Porto do Rio Grande se refere às atividades de gestão e operações portuárias realizadas na área do porto organizado, localizado no município do Rio Grande/RS, contemplando, ainda, as operações de dragagem de manutenção do calado nos canais de navegação, bacias de evolução e cais de atracação, bem como a operação da ampliação do cais do Porto Novo.

A validade da licença, renovada em 21/10/2005 é de 8 (oito) anos, observadas as condições a seguir discriminadas:

1. Qualquer alteração das especificações do projeto, ou da finalidade do empreendimento deverá ser precedida de anuência do IBAMA;
2. Apresentar em 270 (duzentos e setenta) dias um Plano de Gestão Ambiental Integrada que defina as atribuições da Autoridade Portuária, das Instalações Portuárias e dos Terminais Portuários na área do porto organizado, estabelecendo uma estrutura administrativa de coordenação e implementação, apresentando seu organograma com definição de hierarquia e atribuições;
3. Apresentar em 180 (cento e oitenta) dias os Planos de Emergência Individual – PEIs do Porto Velho e do Porto Novo, em conformidade com a legislação;
4. Apresentar em 270 (duzentos e setenta) dias a Consolidação dos Planos de Emergência Individuais – PEIs de todos os terminais e instalações portuárias do porto organizado;
5. Apresentar, para os terminais do Porto Novo e Porto Velho, no prazo de 270 (duzentos e setenta) dias os manuais de procedimento interno para o gerenciamento dos riscos de poluição, bem como para a gestão dos diversos resíduos gerados ou provenientes das atividades de movimentação e armazenamento de óleo e substâncias nocivas ou perigosas, em conformidade com a legislação, normas e diretrizes técnicas vigentes;
6. Apresentar Plano de Gerenciamento de Riscos e proposta, no prazo de 270 (duzentos e setenta) dias, de normas e procedimentos de gerenciamento referentes ao risco de poluição para a área do porto organizado, devendo ser contemplado no mínimo:
  - a) Controle e monitoramento referente as atividades de lavagem de porões e tanques dos navios respeitando a proibição do lançamento de efluentes líquidos oriundos destas atividades;
  - b) Abastecimento de todas as embarcações de navegação fluvial ou marítima, incluindo as de pequeno porte, com combustíveis e óleos;

- 
- c) Operação de transbordo entre navios na área do porto organizado;
  - d) Manipulação e armazenamento de cargas perigosas;
  - e) Coleta, armazenamento e destinação dos resíduos gerados ou provenientes das atividades de utilização, movimentação e armazenamento de substâncias nocivas ou perigosas e óleos, conforme definido na lei 9.966/2000.
7. Apresentar no prazo de 90 (noventa) dias o Programa de Educação Ambiental do Porto do Rio Grande, contemplando, no mínimo:
    - a) As ações de educação ambiental para as comunidades de pescadores, devem ser integradas às atividades de Ordenamento Pesqueiro do estuário;
    - b) Acrescentar proposta de educação ambiental da tripulação das embarcações que utilizam o porto, especificamente em relação aos problemas decorrentes da gestão da água de lastro e suas formas de prevenção;
  8. Implementar imediatamente o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos apresentado para a área do porto organizado, incluindo diretrizes para o gerenciamento de resíduos sólidos para as instalações e terminais sob administração privada e os procedimentos para os terminais administrados pela SUPRG, apresentando relatórios anuais;
  9. As dragagens somente poderão ser efetuadas mediante autorização do IBAMA. A solicitação desta autorização deverá ser apresentada na forma de um Plano de Dragagem, com prazo mínimo de 90 (noventa) dias anterior à operação de dragagem para posicionamento conclusivo do IBAMA neste prazo. O Plano de Dragagem deverá apresentar os procedimentos e respectivo cronograma de execução contemplando no mínimo o seguinte:
    - a) Caracterização do sedimento a ser dragado;
    - b) Apresentação da malha amostral, com justificativas da sua representatividade em relação à superfície da área de dragagem, do pacote sedimentar a ser dragado e a camada de sedimento que ficará exposta após a dragagem;
    - c) Estimativa do volume de dragagem e de descarte, com detalhamento do método utilizado para este cálculo;
    - d) Caracterização das alternativas de descarte em conformidade com a legislação vigente, contemplando indicação das coordenadas geográficas, batimetria e caracterização da ictiofauna e das comunidades bentônicas;
    - e) Levantamento das atividades pesqueiras desenvolvidas na área de influência direta das atividades de dragagem e de descarte indicando os períodos e as interações com ênfase em áreas de desova, migrações, espécies endêmicas e ameaçadas de extinção
    - f) Programa de Monitoramento dos impactos da atividade de dragagem tanto na área dragada quanto na área de descarte, com ênfase na distribuição da turbidez, antes, durante e após a realização da dragagem, relacionando com as variáveis de correntes, ondas, marés e ventos;
    - g) Modelagem da dispersão da pluma de sedimentos nas áreas de descarte e dragagem.
  10. Iniciar a implementação do Plano de Monitoramento Ambiental Continuado, no prazo de 60 (sessenta) dias, e apresentar o cronograma de execução dos programas relativos aos itens: físico-químico da água, microcontaminantes orgânicos, geoquímica do sedimento, macro invertebrados bentônicos, testes ecotoxicológicos, bem como detalhamento do projeto denominado "Integração, Infraestrutura e Logística SIG". Incluir no programa de monitoramento da biota, propostas executivas que contemplem, no mínimo os seguintes monitoramentos:
    - a) De mamíferos aquáticos com ocorrência no estuário e zona costeira adjacente;
    - b) De aves, incluídas as migratórias, indicando períodos do ano de maior vulnerabilidade destas espécies, seja devido à nidificação ou a outros aspectos considerados;
    - c) Da ictiofauna, de modo a identificar possíveis modificações das comunidades a médio e longo prazo, bem como produzir dados de referência a serem considerados para avaliação de impactos de acidentes que porventura venham a ocorrer.
  11. Apresentar em 90 (noventa) dias proposta de monitoramento da qualidade do ar na área de influência do porto organizado.

licença exige, entre outras condicionantes, a instituição de um Programa de Educação Ambiental, por exemplo.

Esta Licença de Operação concedida originariamente em 1997, foi renovada pelo IBAMA, e desta forma o Porto do Rio Grande, pela segunda vez, obteve uma licença inédita, permanecendo o único porto brasileiro autorizado pelo IBAMA para exercer a atividade marítima - portuária.

Conforme noticiado<sup>89</sup>, a nova licença do Porto do Rio Grande garante a continuidade das atividades de gestão e operações portuárias realizadas na área do Porto Organizado, contemplando, ainda, as operações de dragagem de manutenção do calado nos canais de navegação, bacias de evolução e cais de atracação, bem como a operação da modernização do cais do Porto Novo.

Essa licença permite um gerenciamento ambiental estruturado em políticas institucionais de médio e longo prazo. Além disso, a nova licença inclui as obras de dragagem, não sendo mais necessária a realização de um licenciamento específico cada dragagem, reduzindo assim o tempo pelo extenso trâmite burocrático e os recursos aplicados.

Basta que, respeitados os termos e condições da licença de operação, a autoridade portuária solicite uma autorização ao IBAMA para dar prosseguimento às operações de dragagem.

Ora, se aplicada ao Porto de Santos, está licença, que podemos chamar de “global”, traria várias conseqüências positivas tanto para a atividade portuária no cais santista, como para a proteção do meio ambiente.

---

<sup>89</sup> <http://www.santosmodal.com.br/conteudo.php?codigo=5937>

A atividade portuária é dinâmica e constante. Diante dessa característica, a autoridade portuária (CODESP) preparou um Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos – PDZ.

Neste plano, estão contempladas uma gama de alternativas e projetos para um melhor aproveitamento do porto, bem como a sua possível expansão.

Para tanto, em respeito à legislação ambiental é mais do que uma obrigação, mas uma necessidade, que uma licença, em moldes idênticos a da existente pelo Porto do Rio Grande fosse também gerada para o porto santista.

Isso porque, partindo do pressuposto de que seja elaborado um EIA/RIMA diante das novas alternativas e projetos para o Porto de Santos, um novo processo de licenciamento seria colocado em prática, visando não apenas os operadores portuários individualmente, mas uma licença que respeitaria aquilo que fosse estabelecido pelo PDZ.

Isso significa, planejamento. Significa que a partir deste planejamento, obviamente, deveriam estar incluídos os dados referentes à proteção e preservação do meio ambiente.

Por exemplo, citemos o caso da dragagem (item 3.4).

O processo de licenciamento para a dragagem do Porto de Santos levou anos de discussão com os órgãos ambientais e com o Ministério Público para que fosse viabilizado.<sup>90</sup>

Ora, se existisse uma licença “global”, ali já deveriam constar os procedimentos, limites e quantidade de vezes e de material a ser dragado para a manutenção do canal de navegação.

---

<sup>90</sup> <http://www.portodesantos.com.br/qualidade/dragagem2.html>

Além disso, estaria disposto como e onde descartar o material dragado. Tudo baseado em estudos, tudo planejado. Sem urgência.

O tratamento de resíduos sólidos, a qualidade do ar, os efluentes líquidos, a água de lastro, fauna marinha, todos estes aspectos ambientais estariam contemplados pela licença. Literalmente, o que pode e o que não pode ser feito. Ou como deve ser feito.

E finalmente, dentro dessa análise ampla dos projetos e empreendimentos no porto, vale ressaltar os projetos Emraport e Barnabé-Bagres. São projetos de alto-custo financeiro. E também ambiental.

Tudo isso para cumprir as determinações da legislação que estabelece que a modificação, a ampliação e a operação de atividades sujeitam ao empreendedor a obrigação de obter a respectiva licença.

### **3.4. Dragagem**

Um dos aspectos mais controversos em relação ao licenciamento ambiental nos portos, notadamente no Porto de Santos, é a dragagem.

A dragagem é o processo de relocação de sedimentos e solos para fins de construção e manutenção de vias aquáticas. Antes do advento da legislação ambiental, os resíduos de dragagem eram dispostos de forma totalmente aleatória, em locais onde, muitas vezes, prejudicavam seriamente o meio ambiente, sem que houvesse nenhum questionamento maior com este aspecto.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> GOES FILHO, Hildebrando de Araújo. Dragagem e gestão de sedimentos. Dissertação de mestrado em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outubro, 2004.

Como a grande maioria das questões ambientais, ou seja, a preocupação com a proteção do meio ambiente ante a atividade econômica, no caso da dragagem e a conseqüente preocupação com a gestão adequada do material dragado só passou a aparecer, realmente, a partir dos últimos 30 anos.

Configurando essa tendência, a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, deu origem às regulamentações internacionais de depósito dos materiais dragados em áreas marítimas.

Este desenvolvimento deveu-se, sobretudo, à conscientização ambiental, que direcionou a atenção das autoridades e do público, em geral, para os inconvenientes da disposição inadequada dos resíduos de dragagem.

Estudos e pesquisas passaram a ser exigidos para a definição dos processos químicos, físicos e biológicos referentes ao material dragado e sua interação com o meio ambiente. Novas técnicas de disposição e tratamento foram criadas, bem como, algumas técnicas, antes inviáveis, tornaram-se possíveis de ser utilizadas. No desenvolvimento deste processo, também ocorreu uma profunda alteração na forma de aproveitamento do material dragado, que deixou de ser considerado um simples resíduo a se eliminar, passando a ser visto como um recurso natural importante e passível de aproveitamentos múltiplos, sempre que possível.<sup>92</sup>

Considerando que os serviços de dragagem, normalmente, exigem não só elevados investimentos na sua execução, mas ainda, técnicas bastante

---

<sup>92</sup> GOES FILHO, Hildebrando de Araújo. Dragagem e gestão de sedimentos. Dissertação de mestrado em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outubro, 2004.

especializadas, é preciso que seja realizado um cuidadoso planejamento das obras a serem executadas, como providência preliminar e fundamental.<sup>93</sup>

Por isso, a necessidade de um processo de licenciamento para o porto que contemple também a dragagem, e não em um processo específico.

O termo **dragagem** designa uma gama de atividades envolvendo a movimentação de materiais submersos, mas pode ser classificada conforme a sua finalidade:

- Dragagem de aprofundamento
- Dragagem de manutenção
- Dragagem ambiental

### **Dragagem de Aprofundamento**

A dragagem de aprofundamento envolve a criação ou ampliação de bacias portuárias e o aprofundamento de canais de acesso ou lagos, em locais não dragados anteriormente assim como a criação de áreas aterradas para fins industriais ou portuários. Geralmente, estes projetos são caracterizados por:<sup>94</sup>

- Movimentação de grandes quantidades de material.
- Remoção de solos compactos.
- Dragagem de camadas de solo não alteradas.
- Baixa presença de contaminantes.
- Camadas com espessura considerável.
- Atividades de dragagem não repetitivas.

---

<sup>93</sup> GOES FILHO, Hildebrando de Araújo. Dragagem e gestão de sedimentos. Dissertação de mestrado em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outubro, 2004.

<sup>94</sup> Idem.

Os problemas ambientais originados por este tipo de dragagem, bem como pelas ações de disposição a ela associada são, em geral, a destruição de *habitats* naturais por meio do aterro de áreas aquáticas, a disposição de material escavado em zonas biologicamente sensíveis e o desaparecimento de bancos de sedimento em zonas de maré (PIANC, *Beneficial Uses of Dredged Material*, 1992).<sup>95</sup>

Por isso, quando da análise da licença do Porto do Rio Grande é possível constatar que existe uma preocupação prévia com o ambiente aquático, razão pela qual já devem ser estabelecidos padrões para dragagens futuras.

Portanto, as implicações ambientais podem ser minimizadas realizando-se uma análise completa das mesmas durante a fase de concepção do projeto. Tal fato permite que ações de prevenção sejam tomadas, como a seleção de áreas apropriadas e do tipo de draga a ser utilizada.

No Porto de Santos, de acordo com informações disponíveis no site da CODESP, o projeto da dragagem de aprofundamento tem cotas de: 17m da Barra até a Torre Grande e, 16m da Torre Grande até a Alamoia.

Tem por finalidade aprofundar o canal existente visando receber navios com maiores calados.

Isso é uma previsão, faz parte de estudos constantes do PDZ, e é objeto de processo de licenciamento próprio.

## **Dragagem de Manutenção**

---

<sup>95</sup> GOES FILHO, Hildebrando de Araújo. Dragagem e gestão de sedimentos. Dissertação de mestrado em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outubro, 2004.

Consiste na remoção do material de assoreamento depositado no leito dos canais, por meio de um processo natural. É necessária, a fim de se manter as profundidades de projeto dos canais de navegação e portos. Possui como principais características:<sup>96</sup>

- Quantidade de material variável.
- A remoção de solos não compactos.
- A possível presença de contaminantes.
- Ocorrência mais freqüente em canais de navegação e portos.
- Atividade repetitiva e rotineira.

Como a dragagem de manutenção o maior potencial de impacto ambiental advém da disposição de material dragado e do aumento de sedimentos suspensos durante o processo de dragagem (induzindo, muitas vezes, à dispersão de contaminantes). Problemas de suspensão de sedimentos podem ser minimizados por meio de uma escolha adequada do equipamento de dragagem e dos procedimentos a serem adotados.

Isso pode ser exigido tanto no momento do licenciamento, como no processo de licitação. Ou seja, a melhor empresa, com a melhor técnica (que possua a certificação ISSO 14000, por exemplo).

O projeto da dragagem de manutenção, para o Porto de Santos, tem cotas de: 14m da Barra até a Torre Grande e, 13m da Torre Grande até a Alamoia.

Será executada para manter as profundidades do canal de navegação, bacias de evolução e berços de atracação, cuja lâmina d'água estiver sendo progressivamente reduzida, devido ao assoreamento.

---

<sup>96</sup> GOES FILHO, Hildebrando de Araújo. Dragagem e gestão de sedimentos. Dissertação de mestrado em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outubro, 2004.

A dragagem de manutenção do Porto de Santos já conta com a licença do órgão ambiental competente, e está em fase de processo de licitação para escolha da empresa que realizará a atividade.

### **Dragagem Ambiental**

A dragagem ambiental tem como objetivo principal a limpeza de áreas de dragagem contaminadas e, conquanto tenha características bem distintas das outras, nem sempre é reconhecida como um tipo especial de dragagem. Ela é executada quando se tem necessidade de corrigir ações efetuadas anteriormente, que resultaram em deposição em locais inadequados de sedimentos contaminados (*IADC - International Association Of Dredging Companies, Environmental Aspects of Dredging, Guide 4, 1997*).<sup>97</sup>

A dragagem ambiental é um processo bastante diferente da dragagem de manutenção, assim como os equipamentos normalmente nela utilizados. Enquanto a dragagem de manutenção tem como principal objetivo manter, satisfatoriamente, as profundidades de portos, rios e canais, propiciando a navegação, a dragagem ambiental visa à retirada de um volume de sedimentos contaminados de áreas que se deseja utilizar.

Na dragagem de manutenção ocorre a retirada, de forma bem mais rápida, de uma grande quantidade de material sedimentar, sendo que, muitas vezes, não é necessário se dar grande importância ao manejo do material dragado. Na dragagem ambiental são utilizados procedimentos rigorosos, tanto

---

<sup>97</sup> GOES FILHO, Hildebrando de Araújo. Dragagem e gestão de sedimentos. Dissertação de mestrado em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outubro, 2004.

na operação de dragagem, quanto no transporte deste material, assim como em sua disposição.

A eficiência deste tipo de dragagem compreende a observação dos seguintes fatores:<sup>98</sup>

(a) minimização da dispersão de sedimentos contaminados para as áreas adjacentes ao sítio de dragagem, por meio da diminuição do processo de ressuspensão e redeposição, evitando a saída do material da cisterna pelo vertedor da draga;

(b) manejo, tratamento e despejo (disposição) do rejeito de dragagem (tanto água, quanto sedimentos) deve ser feito de modo seguro do ponto de vista ambiental; e

(c) operação deve ser completada no menor tempo possível, resultando na máxima remoção de sedimentos contaminados e na mínima remoção de sedimentos limpos.

A dragagem ambiental consiste, portanto, na remoção cuidadosa do material contaminado, sendo constantemente associada a um programa de tratamento, reutilização ou relocação do mesmo.

A dragagem no Porto de Santos está sendo monitorada com o fim de detectar possíveis efeitos deletérios sobre a biota e os processos ecológicos do local de disposição; evidenciar tecnicamente que a disposição dos sedimentos dragados não causa efeito significativo à biota da área de descarte; e, subsidiar o gerenciamento ambiental das atividades de dragagem, a fim de minimizar eventuais danos ao meio ambiente.

---

<sup>98</sup> GOES FILHO, Hildebrando de Araújo. Dragagem e gestão de sedimentos. Dissertação de mestrado em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outubro, 2004.

### 3.5. Operação e expansão

A Lei nº 8.630/93 determinou que o Estado deixasse de intervir diretamente na operação portuária, passando essa competência para o capital privado. Para tanto, promoveram-se a licitação e o arrendamento de terminais em áreas do porto organizado, introduzindo novos agentes no processo, os operadores portuários.

Em Santos esse processo se deu através do PROAPS – Programa de Arrendamentos e Parcerias a até o ano de 2003 já estava arrendada, de acordo com a CODESP, uma área equivalente a 70,28% do porto organizado.<sup>99</sup>

Os contratos de arrendamentos de terminais que foram assinados, atendendo à legislação de modernização dos portos, exigem o estabelecimento de metas de gestão ambiental, através das certificações de qualidade e meio ambiente (ISSO 9000 e 14000).<sup>100</sup>

Isso denota uma realidade peculiar, em que de imediato se destacam três agentes: o órgão ambiental, a autoridade portuária e as empresas usuárias do porto.

O órgão ambiental fiscaliza as atividades potencialmente poluidoras. A autoridade portuária, que conta como uma superintendência de meio ambiente, dita regras e metas de qualidade para serem adotadas sob sua administração. E finalmente, as empresas que devem respeitar a legislação, ao mesmo tempo em que adotam medidas de responsabilidade socioambiental.

---

<sup>99</sup> GONÇALVES, Alcindo e NUNES, Luiz Antonio de Paula. O Grande Porto – A modernização no Porto de Santos. Realejo Edições. Santos, SP. 2008.

<sup>100</sup> CUNHA, Icaro A. Conflitos Ambientais das Atividades Portuárias e Política de Gerenciamento Costeiro. In Desafios da Modernização Portuária. Aduaneiras. São Paulo. 2002.

Para a regular operação e expansão do Porto de Santos, a autoridade portuária preparou o já referido PDZ. No entanto, muitos dos projetos ali elencado precisam necessariamente passar por um processo de licenciamento ambiental, o que poderia ser otimizado se o porto organizado fosse visto como um ente único, e que dentro de seus limites valeria uma licença global, como já foi dito, nos mesmos termos da licença do Porto do Rio Grande.

Note-se que não se pretende extinguir a exigência de licenciamento dos terminais e operadores portuários privados. Mas essas empresas e suas respectivas atividades devem estar em conformidade com a licença global, única da atividade “PORTO”.

Dessa forma, a própria autoridade portuária, através de sua superintendência de meio ambiente poderia fiscalizar o cumprimento das condicionantes das licenças, sem prejuízo da ação dos órgãos ambientais competentes, seja o IBAMA, seja a CETESB.

### **3.5.1. Emraport**

Um dos projetos mais controversos de expansão do Porto de Santos é o Emraport.

Com o foco principal voltado para o comércio exterior, o Grupo Coimex investiu no que se pretende ser o maior terminal portuário privativo do Brasil de múltiplo uso.

A Empresa Brasileira de Terminais Portuários - Embraport, a ser implantada no litoral de Santos/SP. Está localizado na Ilha Diana, à jusante da Ilha do Barnabé, em área de cerca de 500.000 m<sup>2</sup>.

A partir do aumento das exportações e a falta de infraestrutura adequada para atender a demanda nos portos brasileiros (comparada aos grandes portos da Europa, EUA e Ásia), fez-se necessário o investimento por parte do setor privado no aumento da capacidade logística do país.

Com o projeto Embraport, o grupo Coimex pretende aumentar a capacidade do Porto de Santos em até 10%.

O terminal deverá ser implantado para operar com contêineres e granéis líquidos, podendo vir ainda a operar com granéis sólidos e veículos. Os investimentos, previstos para a fase inicial em R\$ 181 milhões, poderão alcançar até R\$ 450 milhões.<sup>101</sup>

Desde que o Grupo Coimex idealizou a Embraport, seus executivos, juntamente com uma equipe de especialistas em meio ambiente, vêm apresentando o projeto aos órgãos públicos. Os trâmites legais até o momento, para a sua efetivação, são a concessão da Licença Prévia, a aprovação do projeto básico e a Licença de Instalação.

O licenciamento está sendo feito junto ao IBAMA. No entanto, as obras de instalação não tiveram início, entre outras razões pela crise financeira que diminuiu investimentos e mesmo o comércio mundial.

### **3.5.2. Barnabé-Bagres**

A região da Área Barnabé-Bagres possui uma área total, incluindo a

---

<sup>101</sup> [www.grupocoimex.com.br/ingles/noticias/noticias\\_2.asp?IdNoticia=37](http://www.grupocoimex.com.br/ingles/noticias/noticias_2.asp?IdNoticia=37)

conquistada no Largo de Santa Rita, que totaliza 6 milhões de metros quadrados, a partir da faixa de domínio do Ramal de Conceiçãozinha, suficiente para abrigar até 28 novos berços previstos, cujo retroporto deverá ocupar uma área pouco inferior a 4 milhões de metros quadrados.

A ocupação da área Barnabé-Bagres com novas instalações portuárias poderá proporcionar ao Porto de Santos a exata complementação de oferta de que ele necessita para atender adequadamente a demanda prevista para os anos futuros (como o aumento das exportações). Esta ocupação deve ser considerada prioritária sobre as demais do interior do Estuário, pelos seguintes motivos: (i) situar-se afastada de todos os centros urbanos da região, reduzindo os eventuais impactos negativos sobre o meio ambiente que afetariam a população; (ii) ser constituída em grande parte de terrenos conquistados ao estuário (atualmente “superfície molhada”), reduzindo os impactos negativos sobre a fauna e a flora, pela necessidade de ocupação de menos área atualmente coberta por manguezais e permitindo a construção menos onerosa de novos cais em “piéres e dárcenas”; (iii) localizar-se em continuação às áreas já ocupadas da Ilha Barnabé, no município de Santos, o mais carente de empregos dentre todos os que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista, aumentando com isso os benefícios sociais; (iv) possuir na sua retaguarda, entre o Ramal de Conceiçãozinha e a rodovia Piaçaguera-Guarujá, ampla área onde pode ser programada a implantação tanto de Complexos de Beneficiamento quanto de Projetos de Compensação Ambiental; (v) possuir franco acesso terrestre, tanto rodoviário quanto ferroviário, permitindo imediata integração com os demais modais de transporte de que obrigatoriamente necessitará para constituir-se em Elo da Cadeia

Logística que comanda o Comércio Exterior. <sup>102</sup>

Está previsto que 80% de sua área total seja instalada sobre a água e em áreas degradadas, evitando danos ambientais significativos.

---

<sup>102</sup> Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos – PDZ. 2004.

## CONCLUSÕES

A palavra sustentabilidade é repetida, muitas vezes de forma incessante, quando se discute o meio ambiente e sua relação com a economia e a suas implicações junto à sociedade.

No entanto, o uso da palavra, o discurso por assim dizer, pode ser considerado vazio quando, na prática, empresas, e também governos não assumem uma conduta realmente sustentável.

Limites para o exercício de atividades econômicas, a partir de políticas de proteção ao meio ambiente, são, portanto, transformar o discurso da sustentabilidade em prática.

Tais limites, originários de princípios gerais de Direito Ambiental e inicialmente propostos a partir de discussões em fóruns internacionais sobre o tema Meio Ambiente, podem ser considerados não apenas limites, mas instrumentos que conciliam a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico.

Não se pretende ir contra o desenvolvimento. No caso dos portos, não seria diferente. Se a demanda exige, não há razão para restringir a ampliação do Porto de Santos, por exemplo.

Entretanto, seguindo regras, dentro dos limites da lei ambiental, o benefício não precisará ser apenas econômico para alguns, mas também socioambiental para a coletividade.

Em razão disso, a Constituição de 1988 incluiu um capítulo específico sobre o Meio Ambiente, com a elaboração de seu art. 225, anteriormente referido.

Capítulo esse, é verdade, que recepcionou a Lei 6.938/81 que traz, entre seus vários artigos, o art. 9º sobre os instrumentos de política ambiental. Aliás, essa lei pode ser considerada fruto das discussões originadas em Estocolmo, e conseqüentemente, conta, no seu cerne, com os princípios informadores do Direito Ambiental.

Tais instrumentos são inseridos no ordenamento jurídico brasileiro pelo fato de que atividades ou empreendimentos econômicos, principalmente aqueles elencados (posteriormente a Lei 6.938) no rol da Resolução CONAMA 237, são capazes de gerar alterações no meio ambiente, ou causar algum prejuízo a biodiversidade.

O SISNAMA é o responsável pela manutenção, aplicação e fiscalização dos conceitos e preceitos, bem como, obviamente, as normas de Direito Ambiental.

Composto por diversos órgãos outorga à União o poder de manifestação no caso de em obras de impacto regional, interestatal ou internacional.

Mas via de regra são os Estados que emitem a licença ambiental e o novo projeto de Lei 3057-2000 quer repassar essa responsabilidade aos municípios, que atualmente se manifestam quanto ao impacto de vizinhança

Porém, com a intervenção do Estado, legalmente permitida, com o instrumento do licenciamento ambiental, o qual foi visto neste estudo sob o ponto de vista de sua natureza jurídica e procedimental, é possível diminuir os impactos negativos sobre o meio ambiente.

O licenciamento ambiental é, dentre os instrumentos de Direito Ambiental, um dos mais aptos a promover a integração entre as exigências de

desenvolvimento econômico e a necessidade de proteção do meio ambiente, em especial no caso dos portos.

Isto porque se constitui em um procedimento prévio de adequação de obras, projetos e empreendimentos aos condicionantes ambientais colocados pelas características e fragilidades do ambiente costeiro e marítimo, na área abrangida pelos seus potenciais impactos e pela própria natureza destes impactos.

Com o licenciamento, portanto, devido ao seu caráter preventivo, contribui-se para a utilização racional do meio ambiente, limitando quaisquer formas de degradação.

Mas o licenciamento, não pode ser feito ao acaso. Além dos requisitos legais, é necessário que um corpo técnico qualificado possa analisar de forma eficiente e eficaz os estudos que são apresentados para dar início ao processo.

É necessário, igualmente, que seja permitido a sociedade participação neste processo. Respeitando-se os princípios da participação e da informação, é dada transparência ao processo de licenciamento, e permite uma fiscalização social sobre a viabilidade ou não de determinado empreendimento.

Expedidas comumente nesta ordem – licença prévia, licença de instalação e licença de operação – as licenças ambientais já são uma realidade no meio empresarial brasileiro. Grandes empresas reconhecem, ainda que por obrigação legal, a necessidade de obtenção dessas para o regular exercício de suas atividades.

No entanto, questiona-se o fato de, nos mesmos moldes da licença de operação do Porto do Rio Grande, o porquê de não existir equivalente para o Porto de Santos?

Tal licença é mais do que necessária, afinal em um primeiro momento corresponde a uma exigência legal. Mas não é só.

Como instrumento de proteção do meio ambiente, uma licença para as atividades do Porto de Santos gera a possibilidade de se garantir um pleno desenvolvimento das atividades portuárias nele praticadas.

Sem se olvidar dos impactos que podem ser gerados diretamente aos municípios de Santos, Guarujá e Cubatão, os quais compõem a estrutura física e também de mão de obra do Porto de Santos.

A licença do Porto do Rio Grande permite uma exploração da atividade econômica ao mesmo tempo em que compatibiliza uma proteção ambiental mediante, sobretudo, um planejamento ou gerenciamento das atividades.

No Rio Grande há um plano de operação e expansão. Diante deste plano, foram estabelecidas as variáveis que deveriam ser compatibilizadas com a proteção ambiental, sem as quais, ou se inviabilizaria o empreendimento, ou este deveria ser aperfeiçoado para se adequar aos limites da lei.

O Porto de Santos também conta um plano de operação e expansão, bem como de zoneamento. Ocorre que este plano é desvinculado de uma licença, uma vez que esta além de não existir, não foi solicitada.

Projetos como Embraport (que já conta com licença de instalação expedida pelo IBAMA) e Barnabé-Bagres (ainda em fase de estudos) dependem de um planejamento que contemple os aspectos ambientais. Mas

não só isso. Devem fazer parte de um planejamento maior, a ser colocado em prática pela autoridade portuária.

Um porto se assemelha a um organismo vivo complexo. Ele depende de uma série de atividades para sobreviver. Deve, portanto, existir uma harmonia entre todas essas atividades, para que o organismo possa sobreviver sob o ponto de vista econômico, bem como o ambiental.

A licença global seria uma solução que permitiria, ao menos, um mínimo de condições para a sobrevivência do porto de forma saudável.

As empresas que operam de forma independente no Porto de Santos possuem suas respectivas licenças, mas entre aquelas, não há uma comunicação, um plano integrado, seja para prevenir, seja para mitigar possíveis danos ambientais.

A licença de operação “global” permitiria uma integração entre autoridade portuária e as empresas que atuam no cais santista. Tal licença garantiria uma melhor adequação as medidas de proteção ambiental e ainda, permitiriam uma fiscalização mais adequada por parte dos órgãos competentes.

Enquanto isso não acontece, cada novo empreendimento, cada nova operação de dragagem, cada destinação de resíduos sólidos e efluentes líquidos dependerá de um licenciamento próprio. Licenciamento este mais demorado, normalmente emergencial, fora de um contexto que agregue à atividade econômica seu objetivo principal nos dias atuais, qual seja, o desenvolvimento sustentável.

## BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Ed. Lumen Juris. 4<sup>a</sup>. Ed. 2000.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, org. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Saraiva. São Paulo. 2007.
- CUNHA, Icaro (organizador). *Portos no ambiente costeiro*. Ed. Universitária Leopoldianum. 2004.
- DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. Ed. Saraiva. 2007.
- FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. Editora Fórum. 2007.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (organizador). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. Ed. Max Limonad. 1998.
- FINK, Daniel Roberto. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. Ed. Forense Universitária, 2<sup>a</sup> edição. 2002.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. Ed. Saraiva. 5<sup>a</sup> edição. 2004.
- GOES FILHO, Hildebrando de Araújo. *Dragagem e gestão de sedimentos*. Dissertação de mestrado em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outubro, 2004.
- GONÇALVES, Alcindo. *O Grande Porto. A modernização no porto de Santos*. Realejo edições. 2008.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Processo Administrativo de Licenciamento Ambiental*. IN: *Direito do Petróleo e Gás – Aspectos ambientais e internacionais*. GONÇALVES, Alcindo e RODRIGUES, Gilberto M. A. (Orgs.). Ed. Leopoldianum. Santos. 2007.

GRAU, Eros Roberto. *GRAU, A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. Malheiros, 2006.

KRELL, Andreas Joachin. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2004.

\_\_\_\_\_ O licenciamento ambiental no SISNAMA: competência e controle. IN: *Paisagem, Natureza e Direito*. BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). São Paulo. Instituto O Direito por um Planeta Verde.

LEITE, José Rubens Morato. org. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Saraiva. São Paulo. 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. Ed. Malheiros. 14ª edição. 2006.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 8ª. Ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. Malheiros. 32ª edição. 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Malheiros. 16ª edição. 2003.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. Ed. Revista dos Tribunais. 3ª edição. 2003.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2ª. Ed. São Paulo, Juarez de Oliveira. 2002.

NEVES, Maria Fernanda Brito. *Santos e o Planejamento Ambiental do Espaço Portuário. Desafios da gestão de um porto sustentável*. Universidade Católica de Santos. 2005.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. Introdução a legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental. Ed, Lumen Juris. 2005.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. Ed. Atlas. 19ª edição. 2006.

PORTO, Marcos Maia, e TEIXEIRA, Sérgio Grein. *Portos e Meio Ambiente*. Ed. Aduaneiras. 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Ed. Malheiros. 5ª edição. 2004.

[http://www.uibcongres.org/imgdb//archivo\\_dpo4542.pdf](http://www.uibcongres.org/imgdb//archivo_dpo4542.pdf) - The precautionary principle and the evaluation of investment projects. The case of the Alqueva Dam Project. Acesso em 15/10/2008

<http://www.portodesantos.com.br/qualidade/dragagem2.html> . Acesso em 20/03/2009.

Sites pesquisados:

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

[www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br)

[www.transportes.gov.br](http://www.transportes.gov.br)

[www.portodesantos.com.br](http://www.portodesantos.com.br)

[www.portodevitoria.com.br](http://www.portodevitoria.com.br)

[www.portodoriogrande.com.br](http://www.portodoriogrande.com.br)

[www.cetesb.sp.gov.br](http://www.cetesb.sp.gov.br)

[www.ambiente.sp.gov.br](http://www.ambiente.sp.gov.br)