

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

JOSÉ GEBRAN BATOKI CHAD

Análise jurídica do licenciamento ambiental da operação “*ship to ship double banking*” no  
Litoral Norte do Estado de São Paulo

Ribeirão Preto

2022

Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior

Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Assoc. Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho

Diretor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Paulo Eduardo Alves da Silva

Coordenador do Programa de Pós-Graduação

JOSÉ GEBRAN BATOKI CHAD

Análise jurídica do licenciamento ambiental da operação “*ship to ship double banking*” no  
Litoral Norte do Estado de São Paulo

**Versão Original**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

orientador: Prof. Dr. Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua.

Ribeirão Preto

2022

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP, gerada automaticamente com os dados  
fornecidos pelo(a) autor(a)

Chad, José Gebran Batoki

CC432a Análise jurídica do licenciamento ambiental da operação “ship to  
ship double banking” no Litoral Norte do Estado de São Paulo / José  
Gebran Batoki Chad; orientador Marcio Henrique Pereira  
Ponzilacqua. -- Ribeirão Preto, 2022.

110 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) --  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo,  
2022.

1. MEIO AMBIENTE. 2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. 3.  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL PRÉVIA. 4. SUSTENTABILIDADE.  
5. ÉTICA AMBIENTAL. 6. SHIP TO SHIP DOUBLE BANKING.  
I. Ponzilacqua, Marcio Henrique Pereira , orient. II. Título



CHAD, José Gebran Batoki. **Análise jurídica do licenciamento ambiental da operação “*ship to ship double banking*” no Litoral Norte do Estado de São Paulo**. 110 f. 2022. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_



## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho ao meu padrasto, meu segundo pai, Carlos Alberto Faria Galvão, que com amor e carinho cuidou de mim por mais de 20 anos. Descanse em paz!





## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e à Nossa Senhora Aparecida por abençoarem minha vida e possibilitarem meu estudo, mesmo diante de todas as dificuldades pessoais.

Ao meu pai, José Gebran Chad, à minha mãe, Ivani Lúcia Batocki, à minha irmã, Melissa Aparecida Batocki Chad, ao meu sobrinho e afilhado, Thales Batocki Chad Lima, por sempre me apoiarem e por serem fontes de inspiração e resiliência.

Ao meu saudoso padasto, meu segundo pai, Carlos Alberto Faria Galvão, que eu conhecia e chamava por “Beto”, que me acompanhou em grande partes desta jornada, apoiando-me com o afeto necessário.

À minha namorada, Gabrielle Ribeiro Kojio, pelo grande apoio e paciência.

Ao meu orientador, Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua, por todo auxílio e suporte técnico e espiritual, mesmo diantes das minhas dificuldades que se sucederam ao longo do programa de mestrado, e que foram essenciais para a sua conclusão.

Aos queridos professores da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo, em especial, ao Professor Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua, à Professora Maria Hemilia Fonseca, ao Professor Thiago Marrara de Matos, ao Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, à Professora Fabiana Cristina Severi, ao Professor Sergio Nojiri, ao Professor Paulo Eduardo Alves da Silva, à Professora Iara Pereira Ribeiro e ao Professor Caio Gracco Pinheiro Dias, por todas as orientações e ensinamentos necessários para a minha conclusão no programa de mestrado, da FDRP-USP, e formação como docente.

Aos queridos professores da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, em especial ao Professor Vladimir de Passos Freitas, ao Professor José Renato Nalini, ao Professor José Maurício Conti, ao Professor Estevão Horvath e ao Professor Gustavo Justino de Oliveira, pelas excelentes aulas, orientações acadêmicas e profissionais, indicações de leitura e compreensão, compartilhando o vasto conhecimento para minha formação.

Aos meus queridos amigos e colegas desta jornada de pós-graduação, em especial ao Marcus Vinicius Bellizzi, à Catharina Lopes Scodro, à Carolina Lopes Scodro, à Giovanna Scienza da Silva e ao Bruno Humberto Neves, que me apoiaram e contribuíram de maneira essencial no desenvolvimento da minha pesquisa.

Ao querido amigo e Professor Henrique Chamas, que me auxiliou para ingresso no programa de mestrado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São

Paulo.

À Professora Laura Mendes Amando de Barros, que me auxiliou na conclusão da minha dissertação ao enviar sua tese de doutorado, indisponível para aquisição e sem publicação integral na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP.

Aos colaboradores e servidores da Pós-Graduação e da Biblioteca da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo, em especial à servidora Vania Cristina Vasconcellos Prudencio, que me auxiliou sempre com bom ânimo.

*“(...) Das mãos de Deus recebemos um jardim; aos nossos filhos não podemos deixar um deserto”.*

Papa Francisco (2021)



## RESUMO

CHAD, José Gebran Batoki. **Análise jurídica do licenciamento ambiental da operação “*ship to ship double banking*” no Litoral Norte do Estado de São Paulo**. 110 f. 2022. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental e princípio regente para atuação do Poder Público e da sociedade, a qual se encontra em contato desenvolvimento em razão do processo de globalização. Novas atividades e infraestruturas surgem a todo momento, o que acarreta impactos no equilíbrio ecológico. A concepção de desenvolvimento na perspectiva ecológica, e constitucional, é ressignificada em razão do Princípio da Sustentabilidade, de modo a exigir que qualquer atividade se dê em condições sustentáveis, garantindo-se a proteção dos direitos da natureza para as presentes e futuras gerações. Para que determinadas atividades possam ser empreendidas, é necessário que anteriormente haja uma avaliação técnica dos possíveis impactos do meio ambiente e dos meios necessários para evitar e mitigar potencialidades negativas, o que ocorre por meio de um licenciamento ambiental, desempenhado pelos órgãos executores ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, a partir de um regramento normativo e técnico anteriormente estabelecido. Possível problema, no entanto, se dá a partir do surgimento de novas atividades, de alta complexidade, em que não se tem regramento normativo preestabelecido. É nesse contexto em que está inserida a operação transbordo entre embarcações, na modalidade atracada, a partir de portos e terminais marítimos, recente operação, também chamada de operação “*ship to ship double banking*”, que passou a fazer a parte da licença de operação da empresa Petrobras Transporte S.A., no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião, município integrante do Litoral Norte do Estado de São Paulo. A operação “*ship to ship double banking*” gerou inicialmente problemas e preocupações de ordem social e de ética ambiental, em razão da ausência de licenciamento ambiental específico, e, conseqüentemente, da necessária da participação social prévia, perante a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, órgão licenciador. O objetivo geral da pesquisa foi buscar solucionar o problema relativo ao regramento jurídico aplicável à recente operação.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Licenciamento ambiental. Participação social prévia. Sustentabilidade. Ética ambiental. *Ship to ship double banking*.



## ABSTRACT

CHAD, José Gebran Batoki. **Legal analysis of the environmental licensing of the “ship to ship double banking” operation on the North Coast of the State of São Paulo.** 110 p. 2022. Master's Dissertation presented to the Graduate Program in Law at the University of São Paulo at Ribeirão Preto Law School to obtain the title of Master of Science - Area of Concentration: Development in the Democratic State of Law.

The ecologically balanced environment is a fundamental right and governing principle for the performance of the Public Power and society, which is in contact with development due to the globalization process. New activities and infrastructures arise all the time, which impacts the ecological balance. The concept of development from an ecological and constitutional perspective is re-signified due to the Principle of Sustainability, in order to demand that any activity takes place under sustainable conditions, guaranteeing the protection of the rights of nature for present and future generations. In order for certain activities to be undertaken, there must be a prior technical assessment of the possible impacts on the environment and the necessary means to avoid and mitigate negative potentialities, which occurs through an environmental licensing, carried out by the environmental executing agencies that are part of the National Environment System, based on previously established normative and technical regulations. A possible problem, however, arises from the emergence of new, highly complex activities, in which there is no pre-established normative rule. It is in this context that the transshipment operation between vessels, in the moored modality, from ports and maritime terminals is inserted, a recent operation, also called "ship to ship double banking" operation, which became part of the operating license of the company Petrobras Transporte S.A., at the Almirante Barroso Waterway Terminal, in São Sebastião, a municipality on the North Coast of the State of São Paulo. The “ship to ship double banking” operation initially generated problems and concerns of a social and environmental nature, due to the absence of specific environmental licensing, and, consequently, the need for prior social participation, before the Environmental Company of the State of São Paul, licensing body. The general objective of the research was to seek to solve the problem related to the legal rules applicable to the recent operation.

**Keywords:** Environment. Environmental licensing. Prior social participation. Sustainability. Environmental ethics. Ship to ship double banking.





## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APELL	Alerta e Preparação para Emergências em Nível Local
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGEMA/IBAMA	Coordenação-Geral de Emergências Ambientais, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CNS	Conselho Nacional de Saúde
DelSSebastião	Delegacia da Capitania dos Portos em São Sebastião
DF	Distrito Federal
DIPRO	Diretoria de Proteção Ambiental, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
DPC	Diretoria de Portos e Costas
EIA/RIMA	Estudo e Relatório de Impacto Ambiental
GAEMA	LN – Grupo de Atuação Especial em Defesa do Meio Ambiente do Litoral Norte
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICP	Inquérito Civil Público
IE	Departamento de Avaliação Ambiental de Empreendimentos, da CETESB
IN	Instrução Normativa
INF	Informação
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LN	Litoral Norte

Marpol 73/78	Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios
MB	Marinha do Brasil
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
NORMAM	Normas da Autoridade Marítima para Tráfego e Permanência de Embarcações em Águas Jurisdicionais Brasileiras
ONU	Organização das Nações Unidas
Petrobras	Petróleo Brasileiro S. A.
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SECNS	Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Saúde
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STS	<i>Ship to Ship</i>
TEBAR	Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP
TRANSPETRO	Petrobras Transporte S.A.
UIT	União Internacional de Telecomunicações
HAZID	Harzard Identification

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1. MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE .....	18
1.1. Federalismo e os direito da natureza.....	23
1.2. Proteção ambiental: Aspectos gerais para uma atuação estatal cooperativa .....	31
2. SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO .....	41
2.1. Sustentabilidade multidimensional.....	46
2.2. Ética ambiental .....	51
3. ANÁLISE HERMENÊUTICA E CONTEXTUAL DO LICENCIAMENTO DA OPERAÇÃO “SHIP TO SHIP” EM SÃO SEBASTIÃO/SP .....	58
3.1. Operação “ <i>ship to ship</i> ”, sociedade e Ministério Público: análise documental..	59
3.2. Ensaio empírico e normativo da operação “ <i>ship to ship</i> ” no Litoral Norte de São Paulo: Indo além do Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83 .....	68
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
5. REFERÊNCIAS.....	91
ANEXO 1 – E-mail 1.....	100
ANEXO 2 – E-mail 2.....	102
ANEXO 3 – E-mail 3.....	104
ANEXO 4 – E-mail 4.....	106
ANEXO 5 – E-mail 5.....	110

## INTRODUÇÃO

A vida em uma sociedade organizada juridicamente é condição necessária para atendimento das necessidades individuais e coletivas. Dentre as necessidades fundamentais para o bem-estar humano encontra-se a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo dever protetivo a todos os entes federativos e à sociedade. Na acepção do conceito de meio ambiente encontra-se a proteção jurídica do direito do mar. Aliás, a conceituação do meio ambiente encontra grande contexto literário, em especial no âmbito da academia da ciência jurídica. Ainda que existentes dúvidas a respeito da formulação de um conceito de meio ambiente em uma perspectiva jurídica, a ciência social demonstra uma necessária reformulação da vida humana em sociedade, passando a adotar-se uma premissa socioambiental.

O desenvolvimento deve, portanto, passar por uma reestruturação, na qual os direitos da natureza passam a ser devidamente considerados, em prol de uma visão holística-ambiental. A educação ambiental assume importante papel nessa linha de ideias, cumprindo-lhe importante papel na alfabetização ecológica e na ressignificação de conceitos. A globalização já é realidade há algumas décadas. A interação comunicativa hoje está mais acessível e integradora. O único “porém” vem a ser o descaso com a natureza. Uma correta conscientização levará algum tempo, mas é o preço a se pagar na adoção de uma postura ética ambiental.

Mas o percurso ainda é longo. Cabe ao direito auxiliar neste complexo caminho.

O desenvolvimento sustentável acarreta a maturação de ideias e uso de novas tecnologias, que tornam infraestruturas mais simples para a sociedade. Mas é de difícil identificação a sustentabilidade de novos empreendimentos e atividades, especialmente quando de grandes proporções econômicas e sociais. E qual seria o papel a ser desempenhado pela sociedade nesse percurso licenciatório de atividades com grandes proporções ambientais? Essa indagação ganha grande relevância em razão do contexto de uma necessária postura ativa para a proteção do meio ambiente. Em determinados casos, ainda, não se tem regulamentação específica, especialmente para novas atividades. Embora seja atribuição popular o controle sobre atos do Estado, e do Setor Privado, que possam afetar o meio ambiente, cabe à academia realizar uma análise científica do programa normativo no qual pode ser inserida uma determinada atividade.

É nesse contexto que se insere este trabalho, em que se buscou uma análise documental da recente operação “ship to ship double banking”, isto é, a operação de transbordo entre

embarcações, na modalidade atracado, a partir do uso de terminais aquaviários. A análise neste trabalho será a partir de enfoque jurídico e empírico, tendo-se como base a operação “ship to ship” desempenhada no Litoral Norte do Estado de São Paulo, região de grande riqueza marítima nos Municípios de São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba, todos abrangidos pela Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte, na forma do Decreto Estadual nº 53.525, de 8 de outubro de 2008, e por outras unidades de conservação federais e estaduais, como a Estação Ecológica de Tupinambás, o Refúgio de Vida Silvestre de Alcatrazes e o Parque Estadual de Ilhabela. A atividade analisada, “*ship to ship*” teve sua primeira operação em São Sebastião/SP, no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, pela empresa Petrobras Transporte S.A., em 2017.

O problema de pesquisa passa a ser qual o conjunto normativo regulamentador da operação “ship to ship double banking” no Litoral Norte do Estado de São Paulo, incluída na licença de operação no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP.

Desse modo, teve-se como objetivo geral analisar o regramento jurídico da operação “*ship to ship double banking*” no Litoral Norte do Estado de São Paulo. Como objetivos específicos, buscou-se analisar o contexto empírico da operação “ship to ship” no Litoral Norte de São Paulo por meio de uma pesquisa documental, analisar o conceito de meio ambiente a partir do federalismo cooperativo do Brasil, bem como compreender a concepção de desenvolvimento sustentável, as dimensões da sustentabilidade e a premissa da ética ambiental, além dos possíveis instrumentos para sua viabilização.

A justificativa do aprofundamento do trabalho decorreu da importância em se firmar um conhecimento do regramento jurídico regulador das operações de transbordo entre embarcações no Litoral Norte do Estado de São Paulo, sob uma perspectiva de análise jurídica e empírica, valendo-se de uma pesquisa empírica a partir do método dedutivo e por meio de uma fonte de pesquisa documental indireta. A pertinência decorre da necessidade em se formar um conhecimento sólido a respeito do regramento normativo da operação “ship to ship double banking”, tendo como base uma perspectiva de análise jurídica, além de outras questões atinentes à ideia de proteção do meio ambiente, sustentabilidade e ética ambiental.

A hipótese inicial do trabalho é que não há regramento jurídico específico para a operação “*ship to ship double banking*”, realizada no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, no Litoral Norte do Estado de São Paulo, o que torna necessário a aplicação do regramento geral, em nível estadual e federal, todos eles à luz da Constituição Federal de 1988, em prol de se garantir que a utilização da área ambiental observe *standards* mínimos que tutele o equilíbrio

ecológico para as presentes e futuras gerações, de maneira a limitar eventual discricionariedade e liberdade, respectivamente, dos setores público e privado. Caberá à sociedade exercer o controle e a coprodução da política ambiental protetiva dos direitos do meio ambiente face à operação “*ship to ship*”, realizada de maneira pioneira, em nível estadual, no Litoral Norte de São Paulo.

Este trabalho projetou como modelo teórico-metodológico a opção pela linha jurídico-dogmática e empírica, utilizando-se dos métodos de pesquisa dedutivo, interpretativo crítico e argumentativo a partir da análise de obras jurídicas e pesquisas científicas. Pelo método dedutivo, partiu-se, a partir de um silogismo, de pressupostos gerais, como a ideia de proteção do meio ambiente, a regulamentação normativa ambiental, a ideia de sustentabilidade, ética ambiental e dos instrumentos para uma interpretação jurídica adequada da operação, buscando compreender o regramento normativo da operação “*ship to ship double banking*”, em São Sebastião/SP (GIL, 2008, p. 9-10). Como técnica de pesquisa, para a coleta de dados, foi utilizado o processo da documentação indireta a partir da análise do Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83, que possui 2910 páginas, pedidos de informações perante a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, o Instituto Ilhabela Sustentável e a empresa Petrobras Transporte S.A., além de trabalhos acadêmicos, obras jurídicas consolidadas, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e textos normativos (LAKATOS, 1992, p. 107

O levantamento de dados documentais acadêmicos, para revisão de literatura, ocorreu por meio do Portal de Busca Integrada da USP, a partir da utilização de palavras-chave que busquem tentar cumprir com os objetivos desta pesquisa. Foram utilizadas na busca a procura das expressões, das quais se destacaram “meio ambiente”, “licenciamento ambiental”, “*ship to ship double banking*”, “*ship to ship*”, “infraestrutura ambiental”, “direito das futuras gerações”, “direito do mar”, “omissão legislativa”, “integração normativa”, “pragmatismo jurídico”, “lei de introdução às normas do direito brasileiro”, “desenvolvimento sustentável”, “sustentabilidade social”, “participação social”, “cidadania”, “federalismo”, “Estado”, “federalismo”. Não foi aplicado marcador temporal e preferindo-se a publicações em língua portuguesa. Foram utilizados artigos científicos, obras jurídicas, ensaios, além de textos normativos.

Ato contínuo, para as obras consideradas mais relevantes para o objeto desta pesquisa, que foram selecionadas, valeu-se também da técnica metodológica “snowball” (amostragem em bola de neve), verificando-se o marco teórico utilizado pelos autores pesquisados e os utilizando na pesquisa, o que tornou possível a utilização de “cadeias de referência”

(BOCKORNI, 2021, p. 107). Assim, viabilizou-se maior eficiência na coleta de dados nesta pesquisa qualitativa.

A utilização da fonte de pesquisa de documentação indireta observou as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e a Lei de Acesso à Informação, em razão da anonimização de dados pessoais. As informações utilizadas foram, ainda, de acesso público, observando-se a Resolução CNS n.º 510, de 2016, no art. 1º, parágrafo único, incisos II, que dispensa o registro e avaliação dessa espécie de documento por Comitê de Ética em Pesquisa, na forma do comunicado previsto no OFÍCIO CIRCULAR Nº 17/2022/CONEP/SECNS/MS, garantindo-se a ética da pesquisa e das informações deste trabalho.

Por fim, o trabalho foi dividido em três capítulos de desenvolvimento, além das considerações finais, com objetivo de cumprir com os objetivos e metodologia proposta, analisando-se a regulamentação jurídica da operação “*ship to ship double banking*” no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, Litoral Norte do Estado de São Paulo.





## 1. MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE

O homem é um ser social, dependendo da vida em sociedade para organizar-se e ter atendidas as suas pretensões individuais e coletivas. Nesse sentido, é a partir de uma sociedade organizada e estruturada, na figura do “Estado”, que se obtém uma liberdade restrita, mas suficiente e adequada para a vida humana, através de uma ordenação jurídica impositiva.

O saudoso Professor Jarbas Maranhão, em seu discurso de posse na Academia Brasileira de Ciências Morais e Políticas, retrata a importância do direito para o convívio social: “*Falo da imprescindibilidade do Direito, pois não há, nem pode haver, sociedade sem ordenação jurídica*” (MARANHÃO, 2003, p. 20). E continua o Professor: “*O Direito é básico, é fundamental; sem ele não existe ordem social nem o homem alcançará a paz, interna e externamente*” (MARANHÃO, 2003, p. 21).

A conceituação da terminologia direito exige grande esforço intelectual e não possui consenso pela academia, destacadamente por conta das diferentes correntes de pensamento filosóficas e sociológicas. O direito não é apenas “*o conjunto das normas gerais e cogentes que regulam a vida social*”, se considerado seu aspecto natural e social, e não limitativo a um positivismo jurídico, tratando-se de conceito em constante formação (COSTELLA, 1976, p. 03-05).

De qualquer forma, a ideia do homem ser social deve ser reformulada para uma perspectiva socioambiental, na qual a vida humana em uma sociedade organizada compreende necessariamente uma coexistência com os direitos da natureza, mesmo porque sem a existência destes não é possível a obtenção da necessária qualidade de vida em condições de plena dignidade.

O meio ambiente passa, portanto, a ser considerado como bem jurídico dotado proteção autônoma pelo Estado, e também pela sociedade, para que se possa viver de maneira organizada. O conceito de meio ambiente não é pacífico no âmbito jurídico. Ressalta-se que, por vezes, há divergência sobre o que, de fato, seria “*meio ambiente*” e se não é expressão sinônima de “*ecologia*” ou, ainda, se não é claro pleonasma. Em pesquisa junto ao dicionário aurélio, nota-se estar relacionada como palavra sinônima de “*meio ambiente*” a expressão “*ambiente*”. Já ao se pesquisar a palavra “*meio*” encontra-se como sinônima a expressão “*ambiente*”.

Dessa maneira, passa-se a uma análise na busca da compreensão conceitual de cada unidade linguística.

Ecologia é considerada um ramo da ciência na qual se estuda as relações entre organismos dentro um meio físico, ou, melhor dizendo, um cenário natural no qual seres vivos se desenvolvem. A expressão ecologia foi utilizada, inicialmente, por Ernest Heinrich Haeckel, em 1866, na obra *“Morfologia geral dos seres vivos”*, buscando-se instituir uma proposta de uma disciplina científica. Em síntese, e de maneira geral, ecologia é o “estudo da casa”, tendo-se como base etimológica os radicais gregos *“oikos”*, que significa “casa” ou “lugar onde se vivê”, e *“logos”* cujo significado é “estudo” (MILARÉ, 2014, p. 132).

O Professor Vladimir Freitas (2005, p. 15), em seu turno, ao tratar do conceito de ecologia, posiciona-se no sentido de que: *“A ecologia defini-se usualmente como estudo das relações dos organismos ou grupos de organismos com o seu ambiente, ou a ciência das interrelações que ligam os organismos vivos ao seu ambiente”*.

Pode-se inferir que embora a ecologia seja ciência relativamente nova, a preocupação ambiental não o é. Exemplo dessa percepção é a posição de Francis Bacon, ao dispor que *“Para comandar a Natureza é preciso obedecer-lhe”*. Desta feita, é possível depreender que o estudo do meio ambiente atravessa, de maneira necessária, pela ecologia (FREITAS, 2005, p. 15).

Henri Friedel (1987, p. 105), na obra *“Dicionário de ecologia e do meio ambiente”* trata ecologia como a *“ciência das interações entre espécies vivas, ou entra cada espécie e o meio onde ela vive (...)”*.

Percebe-se que o conceito inicial de ecologia é atinente a um ramo científico para estudo das relações dos organismos vivos. Entretanto, dada a importância do tema, o estudo da ecologia passa a abranger outras ramificações, especialmente pelo fato da terminologia passar a denotar movimentos ativistas para a proteção do meio ambiente; os chamados “ecologistas”. Desse modo, em razão da interdisciplinariedade da ciência quando aplicada em viés social, passam a surgir outras denominações, como “Ecologia Humana”, “Ecologia Social”, “Ecologia Urbana”, “Ecologia Jurídica”, dentre outras (MILARÉ, 2014, pp. 132-133).

Uma nova definição ecologia é introduzida a partir de uma proposta de Nelson Mello e Souza, na obra *“Educação ambiental: dilemas da prática contemporânea”*, ao definir ecologia como *“a ciência que estuda as relações entre o sistema social, o produtivo e o de valores que lhe serve de legitimação, características da sociedade industrial de massas, usando o estoque de recursos naturais finitos, dele se valendo para lograr seu objetivo econômico (...)”* (SOUZA, 2000, p. 86).

Essa definição pode ser considerada como uma definição de “Ecologia Social”, e não

de uma ecologia tradicional, restrita à definição de Heinrich Haeckel, o que permite pensá-la como uma ecologia de caráter holístico, na qual o ecossistema sofre implicações negativas e positivas com as interferências humanas no sistema planetário (MILARÉ, 2014).

É necessário destacar que em uma visão holística-ecológica moderna, é fundamental a revisão de práticas empresariais, educacionais, sociais e comportamentais, para a proteção do ecossistema, o que, em um primeiro passo, deve decorrer de uma “alfabetização ambiental” em todos os segmentos, a começar pela política e formação acadêmica.

O tema educação ambiental será melhor desenvolvido no capítulo 2.2., ao tratar da ética ambiental. De qualquer forma, é oportuno desde logo buscar sistematizar ideias iniciais sobre o tema e sua importância. Para André Trigueiro, o grande desafio do século 21 é conferido à educação ambiental. Para melhor elucidação, o autor dispõe que a “*alfabetização ecológica deve se tornar um requisito essencial para políticos, empresários e profissionais de todos os reamos, e deveria ser uma preocupação central em todos os níveis (...)*” (TRIGUEIRO, 2003, p. 25).

Haveria, dessa maneira, a partir de forte e efetiva alfabetização ambiental, uma superação de uma ideia tradicional de ecologia, para, em última análise, dar espaço a uma nova ecologia, baseada em um “contrato natural”, como regulador das inter-relações incidentes no planeta, e não apenas “sociais”. A natureza passa a ser considerada como um bem jurídico de maior valor (FERRY, 2009, p. 31).

Nota-se a complexidade e riqueza conceitual, ainda em evolução, da expressão ecologia. Mas, retomando à questão inicial, seria “ecologia” sinônimo de “meio ambiente”? O Professor Vladimir Passos de Freitas (2005, p. 15) explica que meio ambiente é expressão com maior amplitude, envolvendo nela o estudo da ecologia, além de abranger aspectos do meio ambiente urbano e cultural, todos necessários para a coexistência humana de maneira digna.

A distinção ganha reforço argumentativo, ainda, pela tendência em se limitar a ecologia ao meio ambiente natural, não englobando as demais formas de meio ambiente (ANTUNES, 1994).

O surgimento da expressão “meio ambiente” pode ter surgido inicialmente na obra “*Études progressives d’un naturaliste*” (Tradução livre: Estudo progressivo de um naturalista), pelo francês Geoffroy de Saint-Hilaire, em 1835. O Professor Édís Milaré (2014, p. 135) explica esse contexto histórico, além de ensinar a existência de mais de uma versão das palavras “meio” e “ambiente”, sendo a expressão correta, relativa a meio ambiente, “*milieu ambiant*” ou

“*environnement*”.

O conceito de meio ambiente, no dicionário digital de português<sup>1</sup>, é a “*o ambiente em que os seres estão inseridos, bem como suas condições ambientais, biológicas, físicas e químicas, tendo em conta a sua relação com os seres, especialmente com o ser humano*”.

Já em dicionário jurídico, um dos conceitos é que se trata do “*meio natural que serve de ambiente à vida e sua preservação*” (CUNHA, 2011, p. 193).

Outra questão ainda debatida no âmbito da pesquisa científica, é se haveria redundância na expressão meio ambiente, terminologia adotada no Brasil. Isso porque em outros países, como Portugal e Itália, utiliza-se apenas a palavra “*ambiente*”, além de ser também chamado pelos norte-americanos como “*environment*”, para os alemães “*unwelt*” e para os espanhóis ou hispano-americanos “*entorno*”, o que implicar alguma redundância (FREITAS, 2005, p. 15).

Para o Professor Édis Milaré, não há redundância na expressão meio ambiente, sendo expressão consagrada pela doutrina, jurisprudência e legislação, sendo o meio ambiente gerado a partir das relações e inter-relações de seres bióticos e abióticos em um determinado espaço (MILARÉ, 2014).

Vale ressaltar que a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, conceitou meio ambiente, no art. 3º, inciso I, dispondo que se entende por “*meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*”.

O meio ambiente referida pela normativa federal é o natural. Mas em uma análise jurídica, deve-se ressaltar o aspecto histórico, observando-se que a Lei Federal nº 6.938 surge 7 (sete) anos antes da atual Constituição Federal, o qual foi promulgada em 05 de outubro de 1988, pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães.

Aliás, vale ressaltar que ao se pesquisar a expressão “meio ambiente” na Constituição Federal de 1967, ou na Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, fundamentos de validade da Lei Federal nº 6.938/81 em uma perspectiva hermenêutica-constitucional, não se encontra qualquer resultado. O que se localiza são expressões que tratam de uma organização política de competências legislativas e administrativas por parte do Estado, como é o caso do

---

<sup>1</sup> **Dicionário online de português.** Disponível em: <https://www.dicio.com.br/meio-ambiente/#:~:text=substantivo%20masculino%20Reuni%C3%A3o%20do%20que,obra%20para%20o%20meio%20ambiente..> Acesso em: 04 maio 2022.

art. 172, da Constituição de 1967, que dispões ser dever do Estado o amparo à cultura e instituição proteção especial do patrimônio cultural e paisagens naturais notáveis, mas, tudo isso, dentro do Título IV, que tratava inicialmente da família e da educação. Outro exemplo é que a expressão “floresta”, e termos correlatos, constam apenas do art. 8º, inc. XVII, alínea “h”, da Carta Política de 1967.

A situação é repetida pela Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, nos arts. 8º, inc. XVII, alínea “h”, 180, ao editar o novo texto da Carta Política de 1967, de caráter impositivo e antidemocrático, com fundamento no Ato Institucional nº 05, de 13 de dezembro de 1968, Ato Institucional nº 38, de 13 de dezembro de 1968 e Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969.

Foi apenas com a Constituição Federal de 1988, de caráter eminentemente democrático, que se consolida o meio ambiente em seu sentido amplo, como direito fundamental, e não apenas abrangendo os recursos naturais da fauna e da flora, mas também o patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, além do meio ambiente urbano e do meio ambiente do trabalho, este inclusive sendo atribuição do sistema único de saúde (art. 200, inc. VIII, da Lei Maior).

Ao se pesquisar a expressão “meio ambiente”, na Constituição Federal, encontra-se previsão em 19 (dezenove) dispositivos, abrangendo os quatro possíveis segmentos do meio ambiente (natural, urbano, cultural e do trabalho). Mas existem diversas outras terminologias correlatas que tratam do meio ambiente em sentido amplo, como “natureza”, “florestas”, “patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”, “cultura”, “patrimônio cultural”, “política de desenvolvimento urbano”, “política agrícola”, “reforma agrária”, “desenvolvimento”, dentre outras.

Nesse sentido, em uma percepção jurídica, tem-se que o conceito jurídico de meio ambiente pode ser compreendido em dois sentidos. O primeiro é o sentido estrito, em que se tem a limitação do conceito ao meio ambiente natural, com previsão na Lei Federal nº 6.938/81. Já o sentido amplo abrange também o meio ambiente cultural, o urbano, além do meio ambiente do trabalho (MILARÉ, 2014).

A definição do conceito de meio ambiente passa necessariamente pelo art. 225, da Constituição Federal, no qual se consolida o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, porquanto essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Estado e à sociedade sua proteção para as presentes e futuras gerações. É a partir da constitucionalização

do meio ambiente, como direito de todos, que se deve formular um conceito jurídico. E, mais do que isso, passa pela cláusula constitucional de proteção ao meio ambiente a figura tanto do Estado quanto da sociedade como encarregados nesse dever fundamental de proteção ao meio ambiente.

### **1.1. Federalismo e os direito da natureza**

O cerne deste trabalho é a análise jurídica da autorização ambiental da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo para incluir a atividade “ship to ship” na licença ambiental de operação do Terminal Aquaviário Almirante Barroso. Mas não há meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de todos, sem o necessário cumprimento do dever fundamental da sociedade e do Estado, na sua proteção. Em grande medida, é por meio da atuação pelo Estado, em suas diversas esferas políticas, que se atua para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, consistente em dever fundamental estatal e medida necessária para a garantia dos direitos fundamentais e consecução dos objetivos da República.

A definição do conceito de Estado e a compreensão da sua organização federativa de competências são essenciais para análise do dever constitucional do Poder Público na proteção dos direitos da natureza, neste compreendido a proteção do mar. É necessário uma abordagem geral sobre o estudo da formação e da estrutura de um Estado. Nesse sentido, entende-se pela necessidade de buscar entender o conceito, a abrangência e demais aspectos de um Estado, no âmbito jurídico-normativo, em especial no contexto normativo nacional.

Passa-se, destarte, a analisar a ideia conceitual básica do que seria um Estado. Em uma perspectiva jurídica, o Estado pode ser definido como uma sociedade politicamente organizada por uma ordem coercitiva de direito (KELNSEN, 1983). A conceituação de “Estado”, no entanto, não é simples. É, na verdade, tema de alta complexidade, envolvendo, no âmbito do estudo da ciência jurídica, a análise de elementos constitutivos da figura do Estado, o que torna ainda mais complexa a definição de um conceito. Vale ressaltar que, no âmbito da academia jurídica, os elementos constitutivos de um Estado não guardam simetria terminológica ou sobre quais elementos, de fato, são necessários para a formação de um Estado (CHAD, 2022).

Portanto, a ausência de consenso entre os juristas enseja a discussão literária dos elementos formadores de um Estado. Exemplo dessa situação é posição do Professor Dircêo Torrecillas Ramos, que em sua obra “O Federalismo Assimétrico”, considera como elementos de um Estado, o território, a soberania, o povo e a finalidade (RAMOS, 1997, p. 16-27).

Para o saudoso Professor Sahid Maluf, cuja obra é republicada, ano a ano, considera como que os elementos de um Estado são, na verdade, a população, o território e o governo, todos indispensáveis para um Estado “perfeito”, acrescidos, ademais, de algumas características, como a homogeneidade da população, a certeza e inalienabilidade de um território, além da independência do governo (CHAD, 2022).

Em um processo comparativo dos possíveis elementos, nota-se a existência de consenso no elemento território, o qual é considerado como a localidade espacial onde o Estado exerce seu poder.

O segundo elemento, o humano, é também conceituado como elemento pessoal de um Estado. A terminologia adotada por Hans Kelsen, na “Teoria Pura do Direito”, e também pelo Professor Dircêo como a mais adequada ao se referir a um federalismo, foi a palavra “povo”, considerando como uma referência a um conjunto de pessoas sobre as quais vigora uma ordem jurídica (RAMOS, 1997). Entretanto, mais uma vez se destaca, não há consenso na terminologia, mesmo que a ideia basilar do elemento possa ter alto grau de identificação semântica e seja considerada sinônima em um dicionário, como é o caso da palavra “população”, bastante utilizada nos manuais de graduação em direito e em obras clássicas, como a do Professor Maluf (CHAD, 2022).

Passa-se agora a análise da “soberania” enquanto elemento, ou não, de Estado. Vale mencionar que o Professor Dircêo considera a soberania como um dos elementos de Estado, mas que possui alta complexidade para definição, em razão de um possível dupla natureza na forma de poder e como qualidade própria de um governo não subordinado a outro (RAMOS, 1997). Esta linha de pensamento dogmática, entretanto, não é unânime, já que a soberania não seria propriamente um elemento de Estado, mas sim um conceito que compreende a própria ideia de Estado, um pressuposto para a compreensão da fenomenologia estatal, que adjetiva o elemento “governo” de um Estado, neste sim compreendidas as funções para manutenção e funcionamento de um ordenamento jurídico em um Estado (CHAD, 2022). Ainda, é possível definir a ideia de soberania como um fundamento da República, a partir de uma análise hermenêutica literal do art. 1º, inc. I, da Constituição Federal.

Acrescenta-se, por fim, um último possível elemento de um Estado, a finalidade, consistente no objetivo finalístico de atuação de organização sociojurídica em um determinado local, que visa garantir a proteção coletiva (RAMOS, 1997).

Com base nas premissas e elementos constitutivos de um Estado, é possível definí-lo



como uma realidade social necessária para vida em comunidade, dotada de alto valor jurídico, na qual se estabelece um centro governamental de poderes e funções públicas, a partir de um regramento próprio com o fim de atender aos interesses de um determinado povo, em uma localidade certa, sem qualquer subordinação jurídica a outro Estado.

Superada a complexa, mas necessária, definição de Estado e seus elementos, é destacar que as múltiplas espécies de Estado. O Professor Ferreira Filho (1995, pp. 42-43), ressalta que o Estado pode ser unitário, descentralizado, constitucionalmente descentralizado, regional ou federal. Na primeira hipótese, o Estado unitário, existe uma centralização política de poder, por meio de um poder central, no qual a organização governamental é única, isto é, não há divisão interna de competências (CHAD, 2022).

A segunda espécie, o “descentralizado”, é aquele no qual um Estado unitário possui certa descentralização política, como foi o Brasil Imperial (RAMOS, 1997, p. 30). O terceiro modo, o Estado constitucionalmente descentralizado, existirá quando a descentralização política estar prevista na Constituição, tendo a Carta Política estabelecido certa parcela de autonomia a determinadas regiões, sem, entretanto, instituir uma federação; é o caso, por exemplo, da Itália e da Espanha, na qual se tem Estados “regionais” dentro um território (RAMOS, 1997, pp. 30-31).

Superadas as divisões dentro de um Estado unitário, tem-se, ainda, o “Estado Federal”, que é formado a partir de outros entes politicamente autônomos em um único território, os “Estados-membros” dotados de capacidade de auto-organização. Tem-se, desta feita, como característica essencial a coexistência de governos distintos em um determinado território, atuando de maneira harmônica, observada a competência de cada ente na tratativa de assuntos públicos e coletivamente relevantes (CHAD, 2022).

A origem da forma de “Estado Federal” é relativamente recente, sendo considerada sua criação em 1787, por meio da Convenção de Filadélfia, nos Estados Unidos da América, na qual cidadãos destacados uniram-se, a fim de instituir uma nova Constituição com efeitos jurídicos para todas as colônias. Na formação do Estado Federado Norte-Americano, três são representantes da sua política que merecem destaque: Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, que, entre maio de 1787 e maio 1788, os apelidados “Publius” (com tradução livre, do latim para o português, como “amigos do povo”), publicaram oitenta e cinco artigos retratando a formulação de uma Constituição Norte-Americana, sob o título de “The Federalist Papers” (SOARES, 2013, pp. 35-36).

Nesse contexto, considerando a fragilidade de uma confederação dos Treze Estados, a superioridade militar da Grã-Bretanha e da Espanha, sobreveio a formação do federalismo norte-americano (SOARES, 2013). A desconfiança de um ente político federal e protetor dos Estados foi suficiente para superar problemas sensíveis entre os Estados e a União (CHAD, 2022). Desse modo, é constituído um “Estado Moderno”, agora, federado, e representado internacionalmente a partir de um governo central (ANTUNES, 2020).

Vale ressaltar que os poderes dos Treze Estados, antes independentes, foram mantidos, quando não estivessem explicitamente atribuídos ao governo central, a partir de uma modelagem política coordenada e independente em cada governo (SCHWARTZ, 1985).

O Professor José Maurício Conti (2001) ensina que, ainda, existem características intrínsecas à formação de um estado federado. A primeira seria a existência de, ao menos, duas esferas de governo em um território, parcialmente ou não. A segunda seria a existência de autonomia política, administrativa e financeira dos entes descentralizados. A terceira decorreria da organização do Estado Federal por meio de uma Constituição, na qual se reparte as competências entre os governos e, ademais, garante-se a participação de cada ente na construção da vontade nacional. Por fim, a última característica seria a indissolubilidade dos entes da federação, ou seja, não é lícita a “retirada” voluntária de um Estado-membro da União.

Para adentrarmos no federalismo ecológico, antes é importante registrar as classificações existentes em um Estado Federal. Com o objetivo de melhor sistematizar as espécies de federalismo, optou-se por uma abordagem limitada nas diferenças quanto à origem e quanto ao modo de organização de um Estado Federal.

A classificação inicial diz respeito à origem do Estado Federal. Nesta classificação, tem-se duas possíveis maneiras do surgimento de um federalismo. Na primeira hipótese, o Estado Federal surge por agregação, ou seja, uma federação nasceria a partir da união de outros Estados já existentes e soberanos, que passam a ceder essa qualidade para a formação de um governo central, esse sim soberano, passando os demais, agora membros, a gozar apenas de autonomia. São exemplos de federalismo por agregação os Estados Unidos da América e a Alemanha. A segunda maneira de constituição de um Estado Federal ocorre por segregação, isto é, um Estado anteriormente unitário passa por processo de descentralização política, administrativa, financeira e territorial, de maneira a desdobrar-se em entes políticos, cada qual com uma esfera própria de governo, nesta dotado de competências administrativas e legislativas próprias em razão da sua autonomia, como foi o federalismo no Brasil (CONTI, 2001).

Portanto, tanto no federalismo por agregação quanto no por segregação, tem-se uma descentralização de entidades. Mas a forma de constituição de um Estado Federal pode implicar maior ou menor autonomia de cada Estado-membro em comparação com o poder central da União. Nesse sentido, em um federalismo constituído por um processo de agregação, como foi os Estados Unidos, há maior resistência para a garantia de autonomia das unidades federadas integrantes (CHAD, 2022).

Há críticas a respeito do Brasil ser, ou não, organizado na forma de um Estado Federal, ou, ainda, por não poder ser considerado essencialmente um “federalista”, em razão da importação do modelo de Estado Norte-Americano, e não através da formação por Estados originalmente soberanos, que cederam essa natureza, para uma união de um governo central por cooperação e melhoria geral (ANTUNES, 2020). O federalismo brasileiro, na verdade, pode ter sido formado em razão da dificuldade da tomada de decisões centralizadas em um território com grandes proporções geográficas e com claras diferenças regionais (LOEWENSTEIN, 1965).

A maneira de organização de um Estado Federal também é variável, podendo ser dividida, a princípio, em duas maneiras. No primeiro caso, a organização seria evidenciada a partir de uma repartição horizontal de poder, rígida e caracterizada pela instituição de competências privativas ou reservada, possuindo cada ente político atribuições enumeradas e de maneira a excluírem a atuação dos demais. Esse tipo de federalismo é classificado como “federalismo dual”, ou dualista. O segundo modelo de organização, entretanto, busca atribuir competências comuns ou concorrentes entre os entes federados, característica própria de um federalismo “cooperativo”, também chamado de “federalismo por integração” (CHAD, 2022).

O federalismo brasileiro surge a partir da promulgação da República e a Constituição Federal de 1891, através da instituição dos Estados Unidos do Brasil, formados a partir da união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, e, desde desse período, manteve-se como um Estado Federal, com certa oscilação na autonomia dos Estados-membros. Ainda antes da Constituição Federal de 1891, na vigência da Constituição Imperial, de 1824, o Estado Imperial Brasileiro, mesmo com natureza centralizadora, característica normal em um Estado Unitário, tinha dado início a uma tendência federalista, o que é depreendido no art. 2º da Constituição, de 1824, ao prever que: “O seu território é dividido em Províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado” (CHAD, 2022).

O Brasil possui ainda um federalismo instituído em 3 (três) níveis distintos, em razão da emancipação dos municípios como unidades federativas, com autonomia política,

administrativa e financeira, na forma prevista nos arts. 1º, caput, e 18, da Constituição Federal. Ademais, a Lei Maior atribuiu aos municípios competências administrativas e legislativas específicas, nos termos do art. 30, da CF/88, sem prejuízo da menção explícita da competência comum do art. 23, da Lei Maior (CHAD, 2022).

A organização político-administrativa das unidades federadas se encontra prevista nos artigos 18 a 31, da Constituição Federal, os quais estabelecem a propriedade dos bens públicos, as competências administrativas privativas e comuns, além das legislativas, que podem ser privativas e concorrentes, o que implicaria reconhecer que o federalismo brasileiro é misto, isto é, adota concomitantemente estruturas normativas e de organização administrativa com aspectos de um federalismo dualista e de um federalismo por cooperação. A leitura do título III, da Constituição Federal de 1988, permite compreender esse sistema de organização (CONTI, 2001).

A Lei Maior, portanto, conferiu regras determinantes para a determinar a propriedade a cada ente federado. Assim, o art. 20, da CF/88, retrata a propriedade dos bens da União, ao passo em que no art. 26 dispõe sobre os bens dos Estados. E em ambos os dispositivos constitucionais, menciona-se exceções quando o domínio pertencer aos municípios. As regras de competência administrativa foram definidas pela Constituição Federal de modo a separá-las em competências exclusivas (atribuídas à União, no art. 21, da CF/88, aos Estados, no art. 25, §§ 2º e 3º, da Lei Maior, e aos Municípios, no art. 30, incisos III a IX, da Constituição) e comum, nesta atuando todos os entes federados, nos termos do art. 23, da CF/88.

A Constituição Federal, na sua redação original, expressamente retratou a cooperação entre os entes no parágrafo único do art. 23, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. É importante destacar que o parágrafo único do art. 23, da Lei Maior, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, alterando a expressão “lei complementar” por “leis complementares”, de maneira a melhor organizar a cooperação federativa em cada matéria, como é o caso da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que será tratada especificamente ao longo do capítulo seguinte (CHAD, 2022).

A organização das competências legislativas também foi disposta pela Constituição Federal, separando-as em competências privativas e concorrentes. O art. 22, da CF/88, fixa as competências legislativas privativas da União, ao passo em que o art. 24, da Lei Maior, estabelece as competências concorrentes, embora as tenha explicitamente atribuído apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal. O art. 25, §1º, da CF/88, fixa ainda a competência legislativa residual dos Estados, podendo legislar sobre assuntos não previstos para outro ente

federal, desde que não haja proibição constitucional. A competência legislativa dos municípios, por sua vez, está prevista no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, podendo legislar sobre assuntos de interesse local e para complementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

O caráter cooperativo do programa organizacional de competências legislativas também encontra previsão na Constituição. Mesmo sendo privativa a competência da União para legislar sobre os assuntos do art. 22, da Lei Maior, o parágrafo único do citado dispositivo permite que lei complementar autorize os Estados-membros a legislarem sobre situações específicas nas matérias de competência privativa da União.

Os parágrafos do art. 24, da CF/88, também, permitem uma atuação em termos cooperativos entre os entes, a partir de um “condomínio legislativo”, de modo que à União caberá a fixação de normas gerais, podendo os Estados exercerem competência complementar das matérias do art. 24, da CF/88. Ainda no que se refere às competências legislativas concorrentes, se não existir lei federal tratando das normas gerais sobre os assuntos do art. 24, da CF/88, terão os Estados competência legislativa plena para atender às peculiaridades da sua região, com eficácia normativa até a superveniência de lei federal geral, que passará a suspender a eficácia da lei estadual nos assuntos contrários às normas gerais (CHAD, 2022).

Embora os municípios não estejam contemplados no art. 24, caput, da Constituição Federal, poderão também legislar sobre os assuntos lá previstos, desde que haja interesse local ou que se trate de lei municipal de caráter complementar a normas federais e estaduais, observando-se, assim, o art. 30, inc. I e II, da Constituição Republicana de 1988.

O Supremo Tribunal Federal posiciona-se nessa linha. Como exemplo, menciona-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 109 (ADPF 109), ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores de Indústria contra a Lei 13.113/2001, do Município de São Paulo, que dispõe sobre a proibição do uso de materiais que tenham amianto. Na oportunidade, a Suprema Corte posicionou-se pela competência constitucional concorrente dos municípios para legislarem sobre as matérias do art. 24, da Constituição, quando existente interesse local ou para suplementação de normas estaduais e federais (CHAD, 2022).

Com efeito, é possível interpretar que a organização jurídico-constitucional de competências legislativas e executórias contempla preferência a um federalismo cooperativo, em nosso sistema de Estado Federal, eminentemente misto, mas com maior incidência do federalismo cooperativo em relação ao dualista (CONTI, 2001).

O federalismo ecológico é exemplo de concretização do programa federalista cooperativo, considerando a existência de competência comum para a proteção do meio ambiente, na forma do art. 23, da Constituição Federal, que na redação do parágrafo único contempla a possibilidade de haver previsão de lei complementar fixando normas de cooperação entre os entes federados, como se dá na forma da Lei Complementar n° 140. Mais do que isso, o federalismo ecológico, decorrente do dever de proteção da natureza, encontra cláusula própria, no capítulo VI, do título VIII, da Constituição da República, sendo necessária à consecução do bem-estar e da justiça social, objetivos da ordem social, a proteção ao meio ambiente pelo Poder Público, abrangendo todos os entes da federação, e pela sociedade.

Mas vale ressaltar que em um Estado Federal a matéria meio ambiente tem por vezes questões de alta polêmica jurídica em razão de um conflito federativo, uma discussão sobre a quem compete decidir sobre determinada situação. Dessa maneira, o papel do Poder Judiciário vem sendo a sustentação da prevalência das normas gerais sobre as locais, quando aquelas foram mais protetivas, com o objetivo de fixar um pressuposto ambiental mínimo aplicável em todo o estado federal, o que pode representar limitação ao sistema federativo de cooperação. O fato é que a pressão de determinados setores sobre a regulamentação normativa e administrativa do meio ambiente tende a ser mais incisiva em normas locais e regionais, em razão do possível, e mais provável, risco de captação da autoridade estadual ou municipal (ANTUNES, 2020, p. 17-18).

A centralização a partir de um *standard* de proteção ambiental restritivo, e mínimo, pela União não deve representar violação ao pacto federativo cooperativo, mas sim como um pressuposto geral normativo à luz do compromisso constitucional de proteção do meio ambiente (ANTUNES, 2020, p. 12-13).

De qualquer modo, o federalismo cooperativo e ecológico regulado pela Constituição Federal de 1988 é importante avanço jurídico em matéria de proteção ambiental. Não se nega a existência de críticas quanto a maior centralização de competências em prol da União em assuntos polêmicos e contraditórios. Todavia, a leitura das atribuições administrativas e legislativas deve se dar a partir da unidade normativa e axiológica da Constituição Federal em prol da proteção do meio ambiente, e não o contrário. A partir desse cenário, uma centralização protetiva mínima, por meio da edição de normas gerais, pode ser considerada como instrumento adequado para um alinhamento da autonomia política de cada ente à luz dos objetivos fundamentais da República e em defesa dos direitos fundamentais. Essa interpretação deve ser considerada em um sistema federativo ecológico. A proteção constitucional dada ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado é princípio vetor na autonomia dos entes federados, que devem colaborar-se entre si para a proteção da natureza.

## 1.2. Proteção ambiental: Aspectos gerais para uma atuação estatal cooperativa

A natureza e o homem devem estar em harmonia para a manutenção do meio ambiente em condições de existência da vida humana, e de todos os demais seres bióticos a abióticos, cuja tutela jurídica é igualmente necessária. A questão é perceber e atuar o quanto antes para que a tutela do meio ambiente seja assunto principal no âmbito não da academia, mas também pela coletividade, pelo setor privado e pelo setor público, este como executor de política ambiental efetiva ou gestor de uma política intersetorial.

O meio ambiente, e sua necessária proteção concomitante ao crescimento econômico, vem tendo seu destaque aumentado no cenário internacional. Exemplo disso é a Edição 97 da Forbes Brasil, uma das principais revistas de negócios do mundo, na qual se teve como capa da edição o título “*As letras que estão mudando o mundo: ESG*”, ressaltando-se a importância de uma “*revolução*” inspirada por meio da governança ambiental, social e corporativa, também comumente chamada de revolução “*ESG*” (*Environmental, Social and Governance*)<sup>2</sup>.

Para José Vicente Bernardo, editor-chefe da Edição Brasileira 97 da Forbes:

(...) Hoje poucas trincas de letras são tão fortes quanto a sigla ESG (sigla que, traduzida para o português, significa governança ambiental, social e corporativa). Elas representam a vacina que pode salvar o planeta ao propor, exigir e cobrar atitudes responsáveis, éticas e sustentáveis em relação ao meio ambiente, à sociedade e às próprias corporações. O mercado (principalmente o financeiro) e a sociedade não estão mais para brincadeira. As empresas que não tiverem ESG no sangue correm risco de perder o fôlego até definharem.

O Professor Vladimir Passos de Freitas (2021) simplifica a explicação da expressão “*ESG*” como um modelo de atuação de empresas, de diversos segmentos, no qual a administração da atividade empresarial deve, além de buscar lucro, atuar no campo social, proteger o meio ambiente e cooperar com a sociedade no exercício do controle de atuação da própria empresa.

Nota-se, hoje, uma intensificação da necessidade do mercado estar atento à tutela do

---

<sup>2</sup> BERNARDO, José Vicente. **Especial ESG é destaque da edição 97 da Forbes Brasil**. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbesesg/2022/06/especial-esg-e-destaque-da-edicao-97-da-forbes-brasil/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

meio ambiente, mesmo a necessidade sendo remota, e com mais de cinquenta anos da sua “publicidade internacional”, se considerado como marco temporal da “crise ambiental” a Conferência de Estocolmo, de 05 de junho de 1972, realizada pela Organização das Nações Unidas. E ainda assim há muito a se aperfeiçoar e, até mesmo, implementar, para que haja um efetivo desempenho sustentável no setor privado, protegendo-se o meio ambiente como princípio matriz e como comportamento natural da pessoa, do Estado e da empresa.

E a proteção ambiental é de tanta relevância, que, inclusive, líderes religiosos, como o Papa Francisco, vem destacando a necessidade de um trabalho conjunto e a necessidade de cuidado com a mãe terra, evidenciando essa responsabilidade tanto por meio das redes sociais<sup>3</sup>, quanto por meio de projetos, como a “*Laudato si*” e suas projeções extensivas<sup>4</sup>.

Mas nem sempre foi assim. Houve um percurso social, e principalmente econômico, decorrente de movimentos científicos que passaram a expor a necessidade da proteção ambiental.

Destaca-se que por séculos a mentalidade humana era destrutiva e com viés exploratório da natureza, enxergando-a como mero recurso, isto é, matéria prima. Entretanto, foi apenas após as revoluções industriais e tecnológicas que a destruição ecológica passa a ser descontrolada, colocando em risco a sobrevivência do homem na terra (PONZILACQUA, 2015).

Todo percurso cronológico legal protetivo do meio ambiente no Brasil tem início ainda na época de colônia, na qual as legislações do Reino Português, com o fito de tutelar a Coroa, previam uma proteção mínima ao meio ambiente. Em todas as ordenações (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas), protegeu-se parcela do meio ambiente natural. Nas Afonsinas e Manuelinas, por exemplo, proibia-se o corte deliberado de árvores frutíferas, assim como o abate de determinados animais. Isso sem contar que nessas ordenações infere-se o início da conceituação de zoneamento ambiental no Brasil, já que era permitida a caça em determinadas localidades, e proibida em outras (WAINER, 1993).

Assim, mesmo procurando proteger o Reino Português, as ordenações, de maneira

---

<sup>3</sup> RURAL, Globo. **Papa diz em mensagem que meio ambiente é "responsabilidade de todos"**. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2017/06/papa-diz-em-mensagem-que-meio-ambiente-e-responsabilidade-de-todos.html>. Acesso em: 02 dez 2021.

<sup>4</sup> COLLET, Andressa. **Papa em apelo ao meio ambiente: Deus deu um jardim, não deixemos um deserto aos filhos**. Disponível em: <https://www.vaticannews.va/pt/papa/news/2021-05/papa-francisco-mensagem-video-plataforma-de-acao-laudato-si-21.html>. Acesso em: 02 dez 2021.



indireta, protegiam o meio ambiente (FREITAS, 2005).

Posteriormente, já em um Brasil independente, tem-se a edição do Código Criminal do Império do Brasil, que passou a prever como crime o corte ilegal de madeira. Em 1916, promulga-se o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, passando a tutelar, também, o meio ambiente, ainda que indiretamente, ao proteger o direito de vizinhança, proibindo o uso nocivo da propriedade (FREITAS, 2005). O Código Civil de 1916 ganha papel de destaque na linha cronológica protetiva pelo fato de revogar expressamente as Ordenações Filipinas, que, mesmo no Brasil independente (7 de setembro de 1822) e promulgada a Constituição Imperial (25 de março de 1824) e a Constituição Republicana (24 de fevereiro de 1891), ainda vigorava por falta de Códigos próprios, ou seja, por haver lacuna legal (WAINER, 1993).

Ato contínuo, sem prejuízo das demais normas nesse ínterim editadas, tem-se a edição do Código Florestal de 1934, que já no seu art. 1º considerou as florestas existentes no território nacional como bem de interesse comum a todos os habitantes. Todavia, mesmo havendo outras normas posteriormente promulgadas que protegiam direta ou indiretamente o meio ambiente – como, a título de exemplo, o Decreto-lei 25, de 1937, o Código Penal de 1940, o Código Florestal de 1965, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 1965) – isso não era suficiente para uma proteção legal eficiente do meio ambiente.

Com efeito, foi na década de 1930 em que se teve, também, uma intensificação conservacionista, dando-se início a parques nacionais e às primeiras codificações ecológicas (PONZILACQUA, 2007). Aliás, pode-se considerar como um “surto de atividade conservacionista”, ainda que de maneira esparsa (PONZILACQUA, 2015). De qualquer forma, saiu-se de uma fase em que a exploração era desregrada e iniciou-se um sistema fragmentário de proteção ao meio ambiente, antes da publicização internacional da crise ambiental (CARVALHO, 2015).

E é justamente essa crise ambiental que, nas décadas de 1960 e 1970, deu conhecimento ao mundo e passou a mobilizar movimentos de conscientização ambiental como mecanismos para enfrentamento da crise. No ano de 1972, celebrou-se em Estocolmo a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ressaltando as balizas do desenvolvimento econômico frente a modernização social e escassez ambiental (PONZILACQUA, 2007).

Acrescenta-se, ainda, que a obra “Primavera Silenciosa” (*Silent Spring*), de Rachel Carson, em 1962, é tida como marco teórico que deu origem ao movimento ambientalista, sob a influência de motivos revolucionários da juventude (PONZILACQUA, 2015).

E a conscientização ambiental ganha força no território nacional na década de 1980, ampliando as linhas conservacionista e estatista, buscando tutelar o meio ambiente e exigir da Administração Pública medidas de combate à poluição (PONZILACQUA, 2007).

Ou seja, apenas no final do século XX é que a intensificação de movimentos ambientais passa a ter escala global, em especial pela ausência de sustentabilidade de operações econômicas que ensejaram a poluição da Terra e deram início a um verdadeiro “ecocídio”, dano massivo ao meio ambiente e passível de criminalização (NETO, 2018).

Assim, finalmente, em 31 de agosto de 1981, tem-se a edição da Política Nacional do Meio Ambiente, com a promulgação da Lei nº 6.938, que deu início a atual fase de proteção ambiental, a holística, na qual a proteção ao meio ambiente deixa de ser esparsa e passa a se portar de maneira sistêmica (BENJAMIN, 2011).

Destaca-se que foi na década de 1980 que, no Brasil, houve o aumento das linhas principais do movimento ambientalista – a conservacionista e a estatista. A primeira teve como objetivo a proteção da biodiversidade em si, ao passo em que a segunda pretendeu a exigência de políticas públicas para reárea da poluição. Ademais, surge um terceiro segmento, o socioambientalismo, almejando uma concatenação da luta de matriz sociopolítica ao meio ambiente, dando-se azo a um novo processo de apreensão existencial e jurídica, em que qualquer área normativa precisa ter uma percepção das consequências ecológicas, a partir de uma correta indução das relações “antropo-eco-planetárias” (PONZILACQUA, 2015).

Isso posto, em 1988, promulga-se a atual Constituição Federal, primeira a prever expressamente a proteção ao meio ambiente enquanto direito fundamental, e consolida a normatização protetora sistêmica do meio ambiente no Brasil, em seu art. 225.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 é considerada significativo marco normativo ambiental no país, abrangendo direitos transindividuais voltados a uma procura de enfrentamento da problemática socioambiental (PONZILACQUA, 2007).

Além disso, e sem considerar as demais previsões normativas relativas ao meio ambiente em todas as suas formas (natural, cultural, urbano e do trabalho), a Constituição Federal de 1988 traz como princípio geral da atividade econômica a defesa do meio ambiente (Art. 170, inciso VI, da CF/88). E antes dela, a Lei nº 6.938/81 já havia regulado a necessidade de implementação e observância de um desenvolvimento econômico sustentável, assunto já amplamente debatido na seara internacional, e que será tratado no decorrer da dissertação.

E para uma efetiva tutela ambiental, não basta a exigência de proteção por parte do

Poder Público. É crucial que haja a participação social a partir do engajamento da sociedade civil na exigência, fiscalização e atuação proativa junto ao Estado na tutela do meio ambiente. Inclusive, essa concepção encontra-se disposta no art. 225, *caput*, da Constituição Cidadã, ao dispor, na parte final, o dever fundamental da coletividade na proteção do meio ambiente, ao lado do Estado.

Assim, percebe-se a existência de um dualismo protetivo ambiental, que demonstra, a princípio, uma relação dual e não independente entre a sociedade e o Poder Público (PONZILACQUA, 2007).

A sociedade do século XXI passa a exigir comportamento sustentável nas diversas searas, a partir de uma comunicação adequada sobre a proteção do meio ambiente, da ecoeficiência no desenvolvimento das diversas atividades operacionalizadas pelos setores público e privado. Não se trata de apenas convencer investidores de que se protege o meio ambiente, através da divulgação de dados não claros que informam a eliminação ou redução dos riscos ambientais da atividade, utilizando a comunicação como instrumento para geração de valor de reputação, em um verdadeiro “*greenwashing*”, isto é, uso da publicidade pelos setores público e privado para divulgar uma inverídica atuação em prol de virtudes ambientalistas (VOLTOLINI, 2021).

De fato, o que a atual sociedade pretende é que haja a proteção ambiental de maneira efetiva, de modo transparente, possibilitando o cogestão dos riscos ao meio ambiente, o que, aliás, terá impacto positivo na geração de valor de longo prazo para as empresas (VOLTOLINI, 2021).

Passa-se a considerar a proteção dos direitos da natureza como necessidade para a manutenção da vida em sociedade e sadio crescimento econômico, de forma a garantir o bem-estar social.

Até porque o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental da coletividade, sem o qual não se tem a necessária qualidade para uma vida em condições de dignidade. Esse é o conceito constitucional do meio ambiente natural, um direito fundamental, de caráter difuso, considerado essencial para a efetivação da dignidade humana, com previsão no art. 225, *caput*, da Constituição Federal. Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República no art. 1º, inc. III, da Constituição Federal, pressupõe a efetivação da tutela dos direitos da natureza por meio do Poder Público e da coletividade, nesta compreendida qualquer ator que intervenha, de maneira direta ou não, nos elementos naturais bióticos e

abióticos.

Desta feita, uma vez considerado o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito imprescindível à coletividade, como condição para existência de vida digna, tem-se que a proteção ecológica é elevada a direito integrante de um número indefinido de pessoas, mas que cada ser humano pode gozar de maneira individual. Pode-se dizer que a proteção do meio ambiente passa a ostentar a qualidade de direito além de difuso, mas também individual – e fundamental – de modo a englobar o rol de limitações materiais ao poder constituinte derivado reformador, isto é, a proteção ao meio ambiente faz parte das chamadas “cláusulas pétreas”, nas quais não é possível qualquer deliberação veiculada em proposta de emenda constitucional tendente a abolir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme art. 60, §4º, inv. IV, da Lei Maior. Do contrário, colocar-se-ia em perigo a própria existência da vida.

A proteção do meio ambiente pode ser interpretada como condição para consecução dos objetivos fundamentais do Estado, previstos no art. 3º, da Constituição Federal. Nota-se que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma “*sociedade livre, justa e solidária*” (inc. I), além de “*garantir o desenvolvimento nacional*” (inc. II), “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (inc. III) e, também, “*promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*” (inc. IV). Com efeito, caberá ao Poder Público, por meio de políticas públicas sustentáveis, com auxílio direto e indireto da sociedade, atuar para a que haja desenvolvimento sustentável e, assim, sejam efetivados os objetos da República.

Nesse norte, é oportuno o ensinamento do Professor Juarez Freitas:

Nesses moldes, não há exagero em afirmar que a interpretação da Constituição requer novo paradigma que permita a sindicabilidade aprofundada das políticas macroeconômicas e administrativas, outroras imunes ao controle, no tocante ao cumprimento da sustentabilidade das políticas públicas. Políticas que precisam, doravante, começar a funcionar de acordo com os princípios e objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º), não de acordo os clientelismos antifuncionais, imediatistas e sem nexos.

O fato é que a vida humana, bem jurídico supremo e de necessária proteção em nosso ordenamento jurídico, não é, por esse motivo, de maior importância às demais formas de vida, devendo considerar e manter estas para o bem-estar humano. Atribui-se ao homem o dever de proteção do lar comum de habitação das espécies, competindo-lhe atuar de maneira a preservar o meio ambiente, natural, cultural, artificial e do trabalho (MILARÉ, 2014).

Essa obrigação deve buscar superar o estado de deformação planetária decorrente do

consumismo insensato para satisfação infinita dos desejos voluptuários da humanidade, a qual ainda tem forte herança antropocêntrica terricida, decorrente de uma linha de pensamento anterior ao cristianismo (NALINI, 2010). Apenas com a superação da linha de pensamento antropocêntrica clássica (ou arcaica), de que a pessoa humana é a titular de direitos e a natureza é mero recurso à satisfação humana, é que se garantirá vida digna humana a partir de um equilíbrio ecológico.

Segundo a Professora Maria Helena Diniz (2003, p. 18):

A norma constitucional proclama, em cláusula pétrea, a inviolabilidade do direito à vida. O trabalho de cada um de nós é preparar um caminho para a humanização e o retorno à consciência, voltada ao respeito absoluto ao valor da vida humana, evoluindo do egoísmo para o altruísmo, pondo fim à orientação materialista, ora tão em voga.

A dinâmica protetiva do direito à vida pressupõe a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com fito de garantir a plena realização da personalidade da pessoa humana. Ou seja, não há dignidade sem qualidade ecológica, de modo que o direito ao meio ambiente protegido é direito da personalidade, podendo ser exercido por qualquer dos seus titulares, individualmente ou não (MILARÉ, 2014).

O Professor José Robson da Silva (2002, p. 254) destaca que:

A Constituição Federal de 1988 inovou o sistema de salvaguardas ambientais. No Capítulo VI (Do meio ambiente) do Título VIII (Da ordem social) está gravado que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A normativa constitucional afirma que todos têm direito ao meio ambiente, mas não a qualquer ambiente e sim ao meio equilibrado. Integra, portanto, a esfera jurídica dos sujeitos o direito ao equilíbrio ambiental. Nesta linha de amarração, qualquer um que viole tal normativa está a violar direitos subjetivos de sujeitos.

Também ressalta o referido autor que (SILVA, 2002, p. 269):

O raciocínio que aqui se estampa prende-se ao plano de eficácia da norma e certamente não se vincula a uma titularidade proprietária. O direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é direito subjetivo de ordem material e alcança a seara dos direitos fundamentais. O equilíbrio ambiental é crucial para que as personalidades possam ter o curso normal de desenvolvimento. Nas grandes e médias cidades, os desarranjos emocionais e físicos provocados pela poluição (sonora, atmosférica, hídrica etc.) afetam sim toda a sociedade e o indivíduo em particular. Subtrair do sujeito o direito subjetivo ao equilíbrio ambiental é desvirtuar a eficácia social da norma constitucional.

Pela leitura do art. 225, *caput*, da Constituição Federal, percebe-se a inserção de uma cláusula constitucional protetiva do meio ambiente, através de uma atuação conjunta do Poder Público e da coletividade. Transcreve-se a norma constitucional: “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia*

*qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.*

Para melhor compreensão do aspecto protetivo institucional do meio ambiente, deve-se ter em mente as competências administrativas, ou seja, executórias, além das legislativas, todas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, nos arts. 21, 22, 23, 24 e 30, já devidamente tratadas no capítulo 1.1. deste trabalho, mas que serão abordadas em uma perspectiva de um federalismo ecológico. A expressão genérica de “Poder Público”, no contexto do art. 225, da CF/88, refere-se tanto à União, quanto aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, observada a natureza da competência e do bem a ser tutelado.

Com efeito, para melhor compreensão do aspecto jurídico da proteção constitucional do meio ambiente, é importante conhecer os limites e aspectos de atribuição executória e legislativa a cada ente político.

Como já apontado, o art. 21, da Lei Maior, dispõe as competências administrativas da União, as quais são de exclusividade do ente político. Dentre aquelas com relação, direta ou indireta, com o meio ambiente natural, tem-se a de explorar, diretamente ou não, “*os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos*” (art. 21, inc. XII, “b”), “*a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária*” (art. 21, inc. XII, “c”), “*os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território*” (art. 21, inc. XII, “d”), “*os portos marítimos, fluviais e lacustres*” (art. 21, inc. XII, “f”).

Além disso, também são competências administrativas exclusivas da União “*explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza (...)*” (art. 21, inc. XXII), por meio de determinadas condições, e “*estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa*” (art. 21, inc. XXV).

Por sua vez, o art. 23, da Constituição Federal, estabelece serem de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em matéria de proteção ao meio ambiente natural, “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*” (art. 23, inc. VI), “*preservar as florestas, a fauna e a flora*” (art. 23, inc. VII).

A competência legislativa sobre grande parte do meio ambiente natural está prevista no art. 24, da Constituição Federal, que estabelece a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, para legislar sobre: “*produção e consumo*” (art. 24, inc. V), “*florestas, caça,*

*pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*” (art. 24, inc. VI) e *“responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”* (art. 24, inc. VIII).

No âmbito da competência concorrente, sob uma perspectiva organizacional ecológica, a União terá o *munus* de estabelecer normas gerais sobre a matéria ambiental (art. 24, §1º), podendo, ainda, os Estados legislar sobre meio ambiente de maneira a suplementar a norma geral (art. 24, §2º). Se não houver lei federal estabelecendo a regra geral, os Estados terão competência legislativa plena para legislar sobre meio ambiente, para atender a questões específicas do seu território (art. 24, §3º), sendo que a edição posterior de norma geral ambiental sobre o tema legislado pelo Estado, mediante lei federal, suspenderá a eficácia da lei estadual, nas questões que esta contrariar as regras gerais (art. 24, §4º).

Embora não esteja transcrito no art. 24, *caput*, da CF/88, entende-se pela possibilidade dos Municípios legislar sobre meio ambiente, observadas algumas condições e limitações também previstas na Constituição Federal. Registra-se que as competências (executórias e legislativas) dos Municípios encontram previsão no art. 30, da Lei Maior.

A competência para tutelar o meio ambiente cultural e urbano, pelos Municípios tem previsão nos incisos VIII e IX, do art. 30, da Lei Maior, ao dispor que compete aos Municípios *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”* (CF/88, art. 30, inc. VIII) e *“promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”* (CF/88, art. 30, inc. IX). Já o primeiro e segundo inciso do art. 30, dispõe competir aos Municípios *“legislar sobre assuntos de interesse local”* (CF/88, art. 30, inc. I) e *“suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”* (CF/88, art. 30, inc. II).

A Constituição Republicana, destarte, ao conferir a possibilidade dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e, ainda, suplementarem a legislação federal e do estado, no que for possível, torna legítima a atuação do ente local na edição de normas municipais a respeito do meio ambiente.

É competência administrativa comum dos entes municipais a proteção do meio ambiente, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Sobre esse assunto, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se, no Recurso Extraordinário nº 586224, de relatoria do Ministro Luiz Fux, fixando a seguinte tese em sede de repercussão geral, no Tema 145: *“O município é*

*competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)”.*

O cerne controvertido, e solucionado pelo STF, é simples: O meio ambiente é matéria em pauta cuja legitimidade para atuação é atribuída a todas entidades do Estado, aqui em sentido amplo, nas diversas esferas de organização política e administrativa.



## 2. SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO

O caminho para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado não impede o desenvolvimento social e econômico. Pelo contrário. É com a proteção do meio ambiente que se pode atender aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º, da Constituição Federal, construindo uma sociedade livre, justa e, especialmente, solidária (com as gerações atuais e futuras), e garantindo o desenvolvimento nacional, a fim de reduzir desigualdades sociais e regionais de origem ecológica, com a promoção do bem comum. Como brilhantemente mencionou Paulo Nogueira-Neto, em seu diário de trajetória ambientalista, no mesmo período em que o Estado Brasileiro ainda maturava os ideais ecológicos da conferência ambiental de Estocolmo, das Nações Unidas, em 1972, “*É preciso preparar o terreno para o dia em que a conservação da natureza não seja relegada ao último plano, na organização administrativa do país*” (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 43).

O Professor José Afonso da Silva, ao lecionar sobre meio ambiente, o conceitua como: “*a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas*” (SILVA, 2013, p. 20). Nota-se que o autor se vale da expressão “desenvolvimento”, devendo este ser “equilibrado”.

Em pesquisa no dicionário de português, na rede mundial de computadores, a palavra “desenvolvimento” possui diversos significados, como, a título de exemplo, o de “crescimento”, mas, todos eles, sem correlação a um cenário de proteção ambiental<sup>5</sup>. Aliás, essa limitação conceitual da palavra “desenvolvimento” também permeia alguns dicionários jurídicos. A título de exemplo, o dicionário compacto do direito, de autoria de Sérgio Sérulo da Cunha, institui o seguinte conceito: “*Atividade ou efeito de desenvolver, que é implementar, aperfeiçoar, realizar as potencialidades, buscar o melhor*” (CUNHA, 2013, p. 108).

Crescimento e desenvolvimento, entretanto, não possuem o mesmo significado, inclusive no âmbito do estudo da economia. Crescimento econômico seria aquele que ocorre por longo período decorrente do aumento contínuo da renda *per capita*. Desenvolvimento (econômico), por sua vez, remete a uma ideia mais ampla e qualitativa, incluindo a alocação de recursos em diversos setores da economia, em busca de uma melhora nos indicadores

---

<sup>5</sup> **Dicionário online de português.** Disponível em: <https://www.dicio.com.br/desenvolvimento/>. Acesso em: 06 maio 2022.

econômicos e sociais, como a saúde, a pobreza, a desigualdade, a alimentação, a educação, a moradia, dentre outros (VASCONCELLOS, 2011, p. 298).

Portanto, o desenvolvimento abrange a ideia de crescimento, tratando-se, dessa feita, de um conceito multidimensional (MACEDO, 2004). A terminologia “desenvolvimento” não pode, simplesmente, ser utilizada como sinônimo de crescimento econômico a partir da ideia básica de economia. É necessária a inclusão de uma perspectiva ambiental para a conceituação de “desenvolvimento”, como decorrência de uma postura ativa na proteção do meio ambiente. Desse modo, percebe-se a necessidade da resignificação da ideia de “desenvolvimento”, na formação educacional básica, superior e, em especial, humanística. O desenvolvimento, valor supremo previsto no preâmbulo da Constituição Federal, apenas é constitucional se somado a um cenário de sustentabilidade.

Sobre o tema, é importante a lição do Professor Juarez Freitas (2011, p. 15), na obra “Sustentabilidade: Direito ao futuro”, ao ressaltar que:

(...) A sustentabilidade merece acolhida, antes de tudo, como valor e como princípio, a serviço deliberado da homeostase, entendida aqui como a capacidade biológica e institucional de promover o reequilíbrio dinâmico e propício ao bem-estar sustentável, com expectativa objetiva de longevidade e qualidade subjetiva de vida.

Portanto, uma adequada interpretação do desenvolvimento, enquanto valor e norma na Constituição Federal, propõe que ao se ler a expressão “desenvolvimento”, ocorra necessária adição do termo “sustentável”. Assim, é valor supremo da República Federativa do Brasil, e vetor interpretativo da norma constitucional, o desenvolvimento sustentável.

Historicamente, como apontam as produções científicas, inicialmente, a expressão “*desenvolvimento sustentável*” foi utilizada em um simpósio elaborado pela Organização das Nações Unidas, em 09 de agosto de 1979, em Estocolmo. Na oportunidade, abordavam-se as inter-relações entre recursos, meio ambiente e desenvolvimento. E por W. Burger foi enunciado o trabalho “*A busca de padrões sustentáveis de desenvolvimento*”, e, após, em um dos debates, surgiu a frase: “*Não somos contra o desenvolvimento; apenas queremos que ele seja sustentável*” (VEIGA, 2008, p. 38).

A advertência ambientalista em relação aos resultados negativos da degradação natureza, considerada de maneira pejorativa como uma “ideologia verde”, era (e ainda é, para alguns) tida como incompatível com o “desenvolvimento” (LAGE, 2001, p. 18). A ideia de desenvolvimento até então remetia, como se fosse sinônimo fosse, a um olhar em prol exclusivo do crescimento econômico, tornando necessário redimensionar o contexto do significado da

palavra desenvolvimento (CHAD, 2021).

Em 1980, após cerca de um ano da realização do simpósio, é publicado o documento “*World Conservation Strategy: living resource conservation for sustainable development*” (Estratégia de Conservação Mundial: conservação dos recursos vivos para o desenvolvimento sustentável), elaborado pela União Internacional para Conservação da Natureza (*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources - IUCN*), que teve a contribuição do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Programme - UNEP) e do Fundo Mundial para a Natureza (World Wide Fund for Nature - WWF), o primeiro documento internacional a emergir a expressão sustentabilidade e a dispô-la como uma estratégia para limitar as desigualdades (BORGES, 2013, p. 29).

Na introdução da Estratégia de Conservação Mundial, documento que aborda a conservação dos recursos vivos, em terceiro e quarto parágrafo, estabelece o significado de desenvolvimento e conservação. Foi determinado, portanto, que, desenvolvimento é a modificação na biosfera e aplicação de recursos humanos para atender às necessidades humanas e melhorar a qualidade de vida. Por outro lado, definiu-se conservação como uma gestão humana na biosfera com o intuito de produzir a maior sustentabilidade, favorecendo as gerações presentes e mantendo o potencial para conseguir corresponder às necessidades das futuras gerações. Percebe-se, portanto, a implementação de uma proposta de desenvolvimento sustentável, apesar de sua popularização ter ocorrido em 1987 (CHAD, 2021, p. 391-401).

A expressão “desenvolvimento sustentável” começa a se popularizar em 1987, com o Relatório “Nosso futuro comum” (*Our Common future*), outrossim conhecido como “Relatório Brundtland” (uma vez que foi elaborado por Gro Harlem Brundtland, à época primeira-ministra da Noruega), entregue pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento às Nações Unidas (CHAD, 2021, p. 391-401). Define-se um conceito “político” do termo “desenvolvimento sustentável”, sendo “*aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades*” (FREITAS, 2012).

Desse modo, a expressão “sustentabilidade” – utilizada sobretudo por pesquisadores em biologia populacional até o final dos anos 70, que avaliavam o modo que uma atividade extrativa ultrapassava a limitação de reprodução de uma espécie – passa a ser empregada concomitantemente com “desenvolvimento” (VEIGA, 2008, p. 36).

O ambientalista Paulo Nogueira-Neto, um dos membros da Comissão Brundtland de

Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, relatou que (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 298):

Na realidade, a Comissão não inventou novos termos, mas ao agregar a palavra sustentável à palavra desenvolvimento, designou as situações práticas não predatórias e desejáveis, separando-as das situações não desejáveis, predatórias e que não tem condições de se manter.

A criação de uma tutela normativa sistêmica no Brasil ocorre em 31 de agosto de 1981, ao ser publicada a Lei nº 6.938. Esta, estabelece sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), nove anos após a Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, em que pela primeira vez, os problemas ambientais da Terra foram tratados com sua devida importância (LAGE, 2001, p. 22). Mais tarde, em 1988, o meio ambiente foi promovido como um direito fundamental, devido à promulgação da Constituição Cidadã.

Percebe, ao interpretar os objetivos da PNMA, a necessidade de respeito do desenvolvimento socioeconômico pelo planejamento ambiental, inserindo-se em seu plano interno normas que exijam o desenvolvimento sustentável (CHAD, 2021, p. 391-401). A fronteira temporal normativa protetora do meio ambiente no Brasil ocorre em 1988, com a promulgação da Constituição Federal e, conseqüentemente, o desenvolvimento sustentável passa a ser norma constitucional (PONZILACQUA, 2007, p. 84).

Em 1992, o Brasil é sede de uma nova conferência das Nações Unidas, considerada um grande evento no domínio ambiental. O Rio-92 reuniu 178 (cento e setenta e oito) países, em que se consolidou um compromisso internacional, com o intuito de atingir um desenvolvimento sustentável. Esse compromisso foi denominado Agenda 21, desenvolvido com base nas recomendações estratégicas rentes à promoção de um desenvolvimento ambiental, social, cultural e político (LAGE, 2001).

Com o fito de demandar uma harmonização com objetivos socioeconômicos ambientais, a bandeira do desenvolvimento sustentável atenta-se, também, à consolidação de uma solidariedade com gerações presentes e futuras, originando a expectativa de superação das adversidades originadas da exploração descontrolada do meio ambiente (CHAD, 2021).

Hoje, sem prejuízo das demais conferências e acordos internacionais, tem-se a Agenda 2030, constituída em 2015, dando-se enfoque a questões sociais, econômicas e ambientais a partir de 17 (dezessete) objetivos e 169 (cento e sessenta e nove) metas, com vigência no período de 2016 a 2030, especialmente no diálogo social (FONSECA, 2020).

Como decorrência da proteção dos direitos da natureza em âmbito internacional, a

Assembleia Geral das Nações Unidas passou, recentemente, a declarar o meio ambiente limpo, saudável e sustentável como direito humano. A adoção da Resolução 76/300 da Assembleia Geral da ONU terá votação de texto similar pelo Conselho de Direitos Humanos, em outubro de 2022, na qual o secretário-geral da ONU, António Guterres, considera como histórico o documento no combate da crise planetária ecológica<sup>6</sup>.

Dessa maneira, nota-se que o anseio de implementação de um desenvolvimento sustentável reclama uma compatibilização de todos os Setores, privado e público, com objetivos socioeconômicos ambientais, a fim de assegurar uma solidariedade com as presentes e futuras gerações. A exigência de exequibilidade nesse caso torna necessária uma mudança estrutural envolvendo interesses do mercado (SACHS, 2000, p. 96). Além disso, é necessária uma mudança de comportamento dos agentes políticos e poderosos (VEIGA, 2008).

Proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado impõe que os meios de produção e consumo observem determinadas regras e princípios para a manutenção de uma vida digna da sociedade, garantindo-se a partir que o desenvolvimento seja ambientalmente equilibrado e resguarde a equidade intergeracional. É a partir do princípio da sustentabilidade que se garante a tutela efetiva dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões (FREITAS, 2016).

A sustentabilidade, nesse sentido, consubstancia-se em dever fundamental do Poder Público e da sociedade em se fomentar, viver e partilhar um desenvolvimento limpo, ecológico e necessário à saúde, a partir da inter-relação de aspectos sociais, ambientais, econômicos, jurídicos e políticos. O princípio da sustentabilidade independe de regulamentação legal, pois de estatura constitucional, com eficácia direta e imediata a todos destinatários da norma, exigindo-se a concretização solidária para a proteção ambiental, de maneira inclusiva, preventiva, ética, eficiente, duradoura e equânime, para efetivar a garantia de uma vida digna a todas as formas de vida (FREITAS, 2011).

Nesse norte, é crucial que ao se ler a palavra “*desenvolvimento*” seja dada a necessária interpretação ambiental, e correta, adicionando-se a palavra “*sustentável*”, superando-se o paradigma de um crescimento insensato e a qualquer custo.

Mesmo a ideia de desenvolvimento sustentável ser de grande relevância para a

---

<sup>6</sup> NEWS, ONU. *ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em: 01/08/2022.

sobrevivência humana, e possuir relevância global, a população civil sofre com a ausência de informação para a compreensão do que vem a ser “*desenvolvimento sustentável*”, o que implica verdadeiro analfabetismo ecológico crônico. Esse problema é verificado pela simples pesquisa no Dicionário Aurélio ou na rede mundial de computadores, na qual se encontram como palavras sinônimas as terminologias “desenvolvimento” e “crescimento”, sem a necessária menção da sustentabilidade.

A academia, dessa maneira, passa a exercer importante papel para a ressignificação e distinção de conceitos, vulgarmente considerados sinônimos, como é o caso das expressões desenvolvimento e crescimento. Pode-se conceituar o crescimento sob a ótica quantitativa da produção econômica em um determinado período de tempo.

O desenvolvimento, por sua vez, possui relação a fatores diversos, como os econômicos, os sociais, os culturais e os políticos (LAGE, 2001, p. 17). O desenvolvimento sustentável é acordo firmado e fundamentado na equidade com as gerações futuras, restringindo a aparente vantagem da gestão transitória dos recursos da natureza (WEISS, 1992, p.19). A superação de estigmas sobre o meio ambiente e a ideia de desenvolvimento, no entanto, é de difícil tarefa. É necessária uma sinergia em prol da natureza. Não basta o Estado, é papel necessariamente a ser desempenhado por todos.

## **2.1. Sustentabilidade multidimensional**

O prisma da sustentabilidade também encontra problemas conceituais. A etimologia remete a palavra sustentável em um aspecto exclusivamente ecológico. Em pesquisa no dicionário de português, na rede mundial de computadores tem-se a limitação do conceito, embora relacione a expressão com outros aspectos – como sociais – que não a eficiência no consumo em prol das gerações futuras.

A premissa do Princípio da Sustentabilidade é que se trata de uma ideia pluridimensional (também retratada como sustentabilidade multidimensional), através da qual se remete aos vários desdobramentos do princípio, ultrapassando o viés social, ambiental e econômico, para que, dessa maneira, se efetive que pode, e deve, ser sustentável e homeostático. Pode-se, desse modo, contextualizar a sustentabilidade em, ao menos, cinco dimensões: (1) social; (2) ética; (3) ambiental; (4) econômica; e (5) jurídico-política (FREITAS, 2011, p. 53-65).

Na dimensão social da sustentabilidade, busca-se equalizar os direitos fundamentais

sociais, a partir da universalização de programas atinentes à efetivação de direitos sociais, como a saúde, a educação, a segurança. Essa concretização se dá através da gestão de políticas públicas de direitos sociais ou por meio do setor privado, cuja coordenação ou fiscalização também é dever do Estado. Deve-se buscar a superação de um modelo de exclusão social e ambiental (FREITAS, 2011).

A sustentabilidade, sob a perspectiva da dimensão ética, por sua vez, está além da filosofia formal de Kant, na qual apenas a pessoa humana é dotada de dignidade no reino dos fins. A dimensão ética da sustentabilidade ressalta o aspecto solidário e de empatia, por meio de uma interligação de todas as formas de vida. Evita-se a coisificação da natureza, enquanto sujeito de direitos (FREITAS, 2011, p. 57-60).

Como bem aponta o Professor Juarez Freitas, na obra “Sustentabilidade: Direito ao futuro”, a respeito da dimensão ética (2011, p. 57-58):

A percepção ética habita em todos, convindo notar que aqueles que alcançarem maior autoconsciência resultam com o dever mais alto de, sem encolher os ombros, resguardar, ao máximo, a integridade de todos os seres, de sorte a não provocar dano injusto, por ação ou omissão.

Ao mesmo tempo, essa dimensão ética mostra-se racional, pois, nos seres humanos, decorre da preponderância da racionalidade sobre a zona límbica dos impulsos ditatoriais da insaciabilidade. Há, assim, dever ético e racional de expandir, com homeostase, as liberdades e as dignidades, assim como de permitir que cada ser humano atue como espécie de colegislador dos destinos.

Há dever ético de sustentabilidade ativa, que esclarece, não manipular, nem instrumentaliza. Existe dever ético de ser benéfico para todos os seres, no limite do possível, não apenas deixar de prejudicá-los. De fato, a atitude eticamente sustentável é aquela que consiste em agir de modo tal que possa ser universalizada a produção do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza.

Uma atitude ética supõe, especialmente, tarefa simultânea: alcançar bem-estar íntimo e bem-estar social, com a certeza de que, após determinando patamar de renda, o fim da iniquidade é melhor do que mero crescimento econômico, a par da certeza de que, mormente após esse patamar, o crescimento econômico se converte, em regram numa fonte de ansiedade, depressão e doenças similares.

Daí que se precisa, em matéria de parâmetros para a reavaliação das políticas públicas, cobrar a alocação equitativa dos recursos públicos poupados e direcionados à universalização do bem-estar físico, psíquico e espiritual. O próprio Estado Constitucional só faz sentido a serviço dos fins éticos relacionados à sustentabilidade do bem-estar.

Não por acaso, o que mais se carece, em matéria da sustentabilidade, é de vontade ética, ou seja, estilo ético homeostático, apto a produzir felicidade material e imaterial ao maior número possível, segundo o ideal jurídico vinculante do bem de todos.

Essa concepção dimensional da sustentabilidade tangencia com a ideia de ética ambiental, que será tratada no capítulo seguinte. De qualquer forma, percebe-se que nesta dimensão o dever fundamental de se exigir uma ética ecológica, como definidora de comportamentos, da sociedade e do Estado deve ser impulsionado e controlado popularmente para sua efetivação.

A dimensão ambiental da sustentabilidade buscar atribuir dignidade ao meio ambiente, reconhecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. O Professor Juarez Freitas estabelece a dimensão ambiental da sustentabilidade como (2011, p. 60-61):

Dimensão ambiental, no sentido de que existe dignidade do ambiente, assim como se reconhece o direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras, ao ambiente limpo, em todos os aspectos.

Desse modo, como a degradação ambiental pode inviabilizar a vida humana (e já inviabilizou civilizações), incontornável o seu enfrentamento hábil e tempestivo. Construções sustentáveis, por exemplo, com o chamado *greenbuilding*, deveriam ser fortemente incentivadas pelas políticas públicas.

Por sua vez, a dimensão econômica da sustentabilidade exige eficiência e equidade na produção e consumo, em razão da essencialidade e finitude da natureza. Vale transcrever os ensinamentos do Professor Juarez Freitas (2011, p. 62) sobre a dimensão econômica:

Dimensão econômica, no sentido de que se faz essencial saber praticar a pertinente ponderação, o adequado "trade-off" entre eficiência e equidade, ou seja, indispensável escolher e aplicar as grandes e as pequenas políticas econômicas sustentáveis. O consumo e a produção precisam ser reestruturados, completamente, segundo essa diretriz. A natureza não pode mais ser vista como simples capital e a regulação estatal homeostática se faz impositiva, sem o desvio característico dos adeptos do fundamentalismo de mercado, que ignoram a complexidade do mundo natural.

E, por fim, deve-se considerar a dimensão jurídico-política da sustentabilidade, na qual se compreende a sustentabilidade como direito fundamental e, com isso, passa-se a estabelecer um dever social para cada cidadão exija a sua efetivação, engajando-se e envolvendo-se em políticas públicas, eminentemente sociais, para a proteção da natureza. A dimensão jurídico-política para o Professor Juarez Freitas (2011, p. 63-65) consiste em:

Dimensão jurídico-política, no sentido de que a busca da sustentabilidade é um direito e encontrá-la é um dever constitucional inalienável e intangível de reconhecimento da liberdade de cada cidadão, nesse status, no processo da estipulação intersubjetiva do conteúdo dos direitos e deveres fundamentais do conjunto da sociedade, sempre que viável diretamente. Daí brotará o Estado Sustentável, lastreado no Direito que colima concretizar os direitos relativos a bem-estar duradouro das atuais gerações, sem prejuízo das futuras, notadamente: (a) o direito à longevidade digna, mediante políticas públicas efetivas de bem-estar físico e mental, focadas na prevenção e na precaução, e na seguridade, com proteção dos mais frágeis e o oferecimento de medicamentos gratuitos para os carentes, assim como regulação adequada dos planos de saúde, consulta médica em tempo razoável e combate às dependências químicas; (b) o direito à alimentação sem excessos e carências, isto é, balanceada e saudável, com amplo acesso à informação sobre os efeitos maléficos, por exemplo, do excesso de gorduras, sal e açúcares; (c) o direito ao ambiente limpo, com energias renováveis, fim gradual do império das energias fósseis e o planejamento estatal endereçado para o cultivo do bem-estar duradouro; (d) o direito à educação, com boa qualidade multidimensional, desde cedo, com destaque para o desenvolvimento harmonioso das várias inteligências e da vontade; (e) o direito à democracia, preferencialmente direta, com o emprego intensificado das novas tecnologias em rede; (f) o direito à informação livre e de conteúdo apreciável, de maneira a assegurar, sem censura, o acesso à



internet e à superação da opacidade crivada de vícios, na execução dos orçamentos públicos; (g) o direito ao processo judicial e administrativo com desfecho tempestivo e a melhor definição das competências, numa postura realmente dialógica; (h) o direito à segurança, com criativas estratégias de ressocialização dos ímprobos e dos demais infratores; (i) o direito à renda oriunda do trabalho honesto, acima da especulação, com estabilidade monetária e austeridade fiscal; (j) o direito à boa administração pública, com boa regulação homeostática das atividades essenciais e socialmente relevantes, tais como o sistema financeiro; (k) o direito à moradia digna e segura, com regularização fundiária, remoção das pessoas das áreas de risco, cumprimento da função social das propriedades públicas e privadas, crédito sem bolha especulativa, adoção do conceito de casa saudável e o uso de tecnologias limpas para construção e reconstrução.

O cerne da sustentabilidade multidimensional exige uma atuação concomitante de todas dimensões – ética, jurídico-política, ambiental, social e econômica – as quais se entrelaçam e se constituem em uma relação mútua. Exemplo disso é que a degradação ambiental associa-se a problemas sociais, normativos, éticos e econômicos, como na análise da criminalidade e ausência de desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

O Professor Juarez Freitas (2011, pp. 65-67), ao tratar das dimensões entrelaçadas da sustentabilidade, dispõe que:

(...) a sustentabilidade (longe de ser unívoca ou unilateral) só pode ser entendida como princípio multidimensional (de razes biológicas e evolutivas) e, por isso, vinculado às noções-chave de empatia, equidade entre gerações, longevidade digna, desenvolvimento limpo (em termos éticos, inclusive), com foco na compreensão integrada da vida, para além do fisicalismo estritamente material.

(...)

Trata-se, em suma, de princípio ético, social, econômico, ambiental e jurídico-político. Para aplicá-lo de modo consistente, faz-se necessário admitir a sua multidimensionalidade material e imaterial, que reinsere o ser humano na natureza, sem cair em monismo radical, supressivo da individualidade e da diferença.

Útil aduzir em benefício da plena inteligibilidade desse ponto: entendido em sua condição multifacetada, o princípio constitucional da sustentabilidade pressupõe uma transformação do estilo de vida, em todos os aspectos, como parte do projeto ético maior de religação (mantidas as diferenças) dos seres vivos e da afirmação da responsabilidade compartilhada.

Feitas as considerações dimensionais da sustentabilidade, é necessário reconceituar a ideia de desenvolvimento, permitindo-se – à luz da Constituição, seus preceitos e objetivos – o controle público e popular de políticas econômicas e administrativas, a fim de analisar se, de fato, uma determinada política ou ato do Setor Público ou Particular observaram a sustentabilidade por uma ótica pluridimensional.

Para o Professor Juarez Freitas (2011, p. 119), deve-se conceber o desenvolvimento como:

(...) o florescimento das condições, internas e externas, viabilizadoras do círculo coexistencial benéfico e salutar das consciências que recuperam a filosofia da unidade dialética da vida (que não suprime diferenças), em termos físicos, psíquicos e, em

derradeira instância, éticos e imateriais.

Nesses moldes, não há exagero em afirmar que a interpretação da Constituição requer novo paradigma que permita a sindicabilidade aprofundada das políticas macroeconômicas e administrativas, outrora imunes ao controle, no tocante ao cumprimento da sustentabilidade das políticas públicas. Políticas que precisam, doravante, começar a funcionar de acordo com os princípios e objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º), não de acordo com os clientelismos antifuncionais, imediatistas e sem nexos.

Um dos possíveis meios para efetivação dessa mudança, na qual se dá ênfase a um controle eficiente de gestão ambiental pública, ou particular, é uma prática efetiva de governança ambiental, como um conjunto de mecanismos e modos de pensar a tutela ecológica, de maneira que a ideia de desenvolvimento sustentável enseje a conjugação de um complexo de normas de governança ambiental.

Assim, a boa governança (*good governance*) torna-se crucial para o desenvolvimento sustentável, agregando ao avanço econômico a equidade social e os direitos fundamentais (TRENTINI, 2018). Ademais, a crise ambiental no Brasil exige uma governança ambiental necessária, que ocorre por meio da regulação e proteção da natureza mediante regras, normas e instituições (CÂMARA, 2013).

Como ensina o Professor Édis Milaré e Maria Dias, é necessário papel ao Estado para uma cooperação efetiva a partir de uma convergência em prol do meio ambiente (MILARÉ, 2016, p. 25):

Surge, portanto, a necessidade da definição de um novo papel do Estado, atribuindo-lhe responsabilidades no que diz respeito à criação de condições para que a coletividade exerça seus próprios deveres de preservação ambiental. Nasce, assim, uma nova faceta da responsabilidade estatal a gestão ambiental: a que possibilite a articulação entre o Poder Público e o particular na gestão ambiental de empreendimentos de infraestrutura, com a constituição de condições para que esses entes cumpram as obrigações a eles impostas.

Atente-se que a responsabilidade estatal pela criação de condições decorre do disposto na Constituição Federal que, em seu art. 225, preceitua incumbir ao Poder Público e à coletividade, de forma conjunta, o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Há assim uma sutil diferença entre o conceito de responsabilidade do Poder Público pela tutela ambiental e o daquela que visa à criação de condições para que outros atores - também incumbidos dessa tutela - exerçam seus respectivos deveres no âmbito de suas respectivas responsabilidades.

Na primeira, os deveres impostos ao Poder Público relacionam-se ao cumprimento das incumbências a ele expressamente atribuídas pela Carta Magna; na segunda, sem retirar sua importância - ao contrário -, os deveres públicos estão relacionados à necessária constituição de uma realidade em que seja possível o cumprimento de um dever pelo particular. Em uma análise perfunctória, sob um papel acessório, mas, de fato, sob um papel de convergência e cooperação essencial.

Sob um conceito de obrigação compartilhada na prevenção de danos ao meio ambiente, o Poder Público e a coletividade são atores principais e, como tais, devem atender às exigências para que se busque um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dentre essas exigências, surge a necessidade da criação de condições pelo Poder Público para que o particular exerça os deveres de tutela ambiental a eles

impostos.

E, com o cumprimento dessa mudança comportamental e governabilidade, ocorrerá de maneira eficaz o desenvolvimento socioeconômico com respeito e planejamento ambiental, efetivando-se no plano interno normas que regem o desenvolvimento sustentável e, como consequência, concretizando-se objetivos e diretrizes de uma política ambiental e comportamental ética e séria.

## **2.2. Ética ambiental**

A exploração e a degradação do meio ambiente chegaram a níveis de apreensão científica já há algum tempo, podendo se dizer que seu marco de conscientização global deu-se em 1972, em Estocolmo. Como se sabe, são vários os fatores que implicam degradação, dentre os quais será tratado neste capítulo, sem prejuízo de eventual correlação a outros de maneira indireta, o desconhecimento (ou ignorância), de direitos da e sobre o meio ambiente. Ou seja, pouco se sabe e pouco se conscientiza sobre as consequências da prática predatória do meio ambiente. Essa ausência de conhecimento e, pior ainda, a desinformação excessivamente compartilhada, especialmente em razão das “*fake news*” sobre política, meio ambiente, crises sanitárias, intensificam as adversões para o enfrentamento da problemática ambiental (NALINI, 2015).

Uma possível solução, que não poderia ser diferente, seria a instituição de uma perspectiva ética para a proteção do meio ambiente brasileiro, a partir da exigência de uma efetiva implementação de políticas públicas para a conscientização e educação ambiental. Tamanha é a relevância da educação ambiental que se criou uma política nacional mediante a edição da Lei n° 9.795, de 27 de abril de 1999, efetivando-se a previsão no art. 225, §1°, VI, da Constituição Federal. Ademais, antes mesmo da promulgação da Lei Maior de 1988, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n° 6.938/80), previu como princípio a educação ambiental.

E, diga-se, também, que a Lei Complementar n° 140, de 8 de dezembro de 2011, que regulamentou a cooperação entre os entes políticos (União, Estados e Municípios) para o exercício da competência administrativa comum de proteção da natureza (prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal), estabeleceu como ação administrativa de todos os entes a promoção e orientação a educação do meio ambiente em todos os níveis de ensino, assim como a conscientização pública para proteção ecológica (arts. 7°, XI, 8°, XI, e 9°, XI, da Lei Complementar n° 140).

Ressalta-se que a referida educação não se trata propriamente da criação de uma

disciplina obrigatória na grade de cursos de educação básica ou superior, mas sim a instituição de um meio adequado para o cumprimento efetivo da transmissão de valores ético-ambientais, como: (I) A admissão do valor que a natureza tem em si mesma; (II) O respeito ao meio ambiente; (III) A conservação da natureza a partir de instituição de uma visão global da interdependência da vida com a Terra; (IV) A responsabilidade ética na administração ambiental (NALINI, 2015, p. 13-29).

O cerne da implementação do processo de educação ambiental é proceder a uma efetiva alfabetização ecológica, superando estigmas e dando instrução adequada para uma ressignificação do conceito de meio ambiente no pensamento social, de maneira global, enraizando-se *standards* sociais na convivência da pessoa humana com a natureza.

De acordo com o Professor Vladimir Passos de Freitas (2015, p. 891):

De fato, a consciência ambiental da população cresce a cada dia, sendo evidente que a proteção do meio ambiente é essencial, inclusive como proteção do direito à vida e concretização do princípio da dignidade humana. Assim, já é reconhecido como direito fundamental, mesmo que de forma implícita.

O estabelecimento de uma ética ambiental efetiva torna crucial a promoção da participação social, isto é, o exercício da cidadania, em prol do meio ambiente (NALINI, 2015).

E, aqui, o termo cidadania não é apenas o exercício de direitos políticos ou um fundamento da República (Art. 1º, inciso II, da Constituição Federal). A cidadania congrega um sentido mais amplo, devendo ser analisada em uma perspectiva participativa da pessoa enquanto um ator social proativo no exercício dos seus direitos. A pessoa, em sua individualidade e em seu comportamento coletiva, assume o protagonismo social (PAGINI, 2015).

O fundamento jurídico para a participação popular ecológica encontra-se disposto em normas de *status* constitucional, a partir da previsão, dentre outros, dos arts. 1º, II, e 225 da Constituição Federal, ao prever a cidadania como fundamento da República Brasileira e como dever da coletividade a tutela ambiental. Ademais, a previsão de EIA-RIMA publicizado permite o controle social, que, em síntese, é uma das formas de materialização da participação popular (BAMBIRRA, 2018).

Ademais, o direito à informação, corolário do exercício proativo de cidadania, é imprescindível para a proteção do meio ambiente, pois é a partir da obtenção de informações (de qualidade e acessíveis) que a sociedade civil pode exercer de maneira plena sua cidadania na proteção do meio ambiente, fomentando uma gestão compartilhada dos riscos ambientais

(SILVA, 2016).

É necessária ainda uma análise sob o prisma da vertente sociológica da terminologia “cidadania”. Trata-se de termo cuja origem é ligada às civilizações antigas. Aliás, o autor Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua, ao citar Coutinho, destaca o surgimento da expressão na Grécia clássica, antes da era Cristã, tendo definição por Aristóteles de cidadão como aquele que detinha o direito e o dever de interferir na política governamental. Trata-se, assim, de uma manifestação incipiente, já que não abrangia toda sociedade (PONZILACQUA, 2010).

Nesse sentido, como podemos definir a expressão “cidadão”? Tema de bastante relevância social e jurídica, cidadão não é apenas aquele, como definem a maioria dos “manuais” de direito, que tem a capacidade eleitoral ativa e/ou passiva, mas sim toda pessoa em plenas condições do exercício político mais amplo, isto é, de interferir e ser ouvido pelo Poder Público.

Como relatado pelo pesquisador Ponzilacqua, “*percebe-se nessa noção de cidadania uma conotação jurídica bastante incisiva*”. Ato contínuo, também ressalta o autor que as definições da cidadania na seara da Sociologia estabelecem uma ideia de “*participação integral na comunidade e esta tem ligação íntima com direito e obrigações*” (PONZILACQUA, 2010, p. 88).

O Professor Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua (2010, p. 83-87), sobre a cidadania, ensina que:

Reconhecer a importância da cidadania é perceber que, desde tempos remotos, o homem enquanto ser social observou várias expressões de participação da vida política e de sua organização em sociedade". A noção da cidadania emerge como uma ideia-chave nesse contexto e, de modo especial, em nossa investigação, que pretende ser uma vertente sociológica da Terminologia.

Com efeito, inexistiu uma uniformidade de manifestação da cidadania na história humana e tampouco o conceito mantivera-se inalterado desde seus primórdios. Ao contrário, o que se constata é justamente uma evolução e não poucas ambiguidades na práxis e até mesmo no modo de conceber a cidadania.

(...)

O tema da cidadania tem sido constante nos mais diversos âmbitos: desde o político, passando pelo jurídico, pela educação, e até em relação à linguagem, entre outros. Muito foi e é escrito sobre ele. Contudo, enquanto termo, constitui ainda um enigma para a maioria da população brasileira, quer pela pouca familiaridade com o seu exercício, quer pela ambiguidade inerente ao conteúdo do signo.

Para melhor compreender a dinâmica da terminologia “cidadania”, em uma perspectiva social, analisaram-se os autores utilizados pelo autor Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua, na obra “Chamando o Direito às Falas – Linguagem do Direito, Cidadania e Emancipação Sociopolítica”, a partir da técnica metodológica “snowball” (amostragem em bola de neve), a

fim de tentar estabelecer um conceito sociojurídico para cidadania com base uma pesquisa qualitativa.

Assim, destacaram-se dois autores principais para a definição de um conceito. O primeiro é Theodor H. Marshall, que considera cidadania como um “status” dado àqueles que fazem parte integralmente de uma comunidade, sendo que os possuidores desse “status” possuem uma igualdade concernente aos direitos e obrigações frente a essa qualidade. Ademais, de acordo com Marshall, “*não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criaram a imagem de uma cidadania ideal (...)*” (MARSHALL, 1967, p. 76).

Já o segundo autor utilizado, o sociológico Alvarez, no artigo “Cidadania e Direito num Mundo Globalizado”, ao tratar da relação da cidadania com a globalização, mencionando Kuntz (1995), dispõe que essa ideia de um movimento voltada a uma igualdade ascendente entre os homens, base de uma “cidadania”, aparentemente está sendo obstada, bastando uma análise da história na década dos anos 90, sendo que reformas políticas em prol da globalização teriam ensejado a restrição à cidadania e direitos dela inerentes (ALVAREZ, 1999).

Em continuidade a pesquisa da expressão “cidadania”, considerou-se de bastante relevância a tese de doutorado de Juliana Augusta Medeiros de Barros, que abordou a temática da cidadania social, significando, em suma, o exercício de direitos civis, políticos e sociais na realização de direitos e garantias fundamentais, abrangendo até mesmo a judicialização (BARROS, 2012).

Com efeito, desponta-se a ideia de “cidadania social” como aquela em que uma pessoa pode e deve interagir junto ao Poder Público na exigência e no exercício de políticas públicas para o cumprimento de direitos fundamentais (BARROS, 2012).

Nesse sentido, a exigência de práticas positivas do Estado concretiza a perspectiva de uma cidadania ativa, que busca superar a inércia e a inefetividade da atuação representada pelos agentes políticos. Além do mais, o controle popular da atuação da Administração Pública também a confere legítima no seu exercício comum de políticas públicas. O citado controle pode se dar por meio de mecanismos orgânicos e procedimentais, como a existência de pessoas em órgãos públicos, as audiências e as consultas públicas (MARRARA, 2014).

E, ainda, a atuação ética e participativa na tutela do meio ambiente ganha importante relevância para a sustentabilidade das atividades, a partir da perspectiva de Juarez Freitas. O motivo é que a sustentabilidade, para o autor, é compreendida como um princípio constitucional

que rege e institui uma atuação solidária entre o Poder Público e a sociedade no desenvolvimento, o qual há de ser inclusivo, perene e equânime, respeitando uma ética ambiental, assegurando, em especial no viés preventiva, o direito ao bem-estar material e imaterial de toda população. Desse modo, a sustentabilidade repercute efeitos para além do “meio ambiente”, alinhando-se a panoramas sociais, éticos, jurídico-políticos e econômicos (FREITAS, 2011, p. 40-41; 87).

No mais, sob a perspectiva jurídico-política da sustentabilidade tem-se a instituição de um dever previsto na Constituição Federal, consistente no exercício de democracia participativa a partir de um sistema social ativo dos membros da sociedade civil, os quais serão apresentados como os atores principais na efetivação de direitos e deveres fundamentais (FREITAS, 2012).

Ainda, os direitos atinentes à participação ambiental revelam-se como importantes direitos humanos com a capacidade de dar resposta às questões da Agenda 2030 e do desenvolvimento sustentável (MOLINA, 2019).

E a exigência do cumprimento dessa gama de direitos atinentes ao exercício de cidadania implica em uma proteção efetiva no direito ao conhecimento e à participação efetiva das comunidades envolvidas. Nota-se que a fragilidade das pequenas comunidades tradicionais que são ceifadas do seu direito a uma voz ativa no tratamento de questões que afetem seu território pode ser aferida desde uma negativa à informação e à participação, até um contexto de uma simulação de participação comunitária.

Em tempos de “*greenwashing*”, em que se tem propaganda ecológica enganosa, veiculando-se informações não verdadeiras de observância das normas ambientais, para fim de obtenção apoio social de algumas atividades poluidoras (ANDREOLI, 2021), por vezes, perde-se a verificabilidade da qualidade dos direitos participativos da comunidade.

Aliás, a problemática da qualidade da participação comunitária e intercomunitária no licenciamento da operação “ship to ship double banking”, no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, em especial a relacionada com a comunidade caiçara da Baía do Araçá, pode ser considerada parcialmente semelhante com a ocorrida nas comunidades da Floresta Nacional do Tapajós, população tradicional da Amazônia, que enfrentou problemas atinentes ao ecoturismo, que é desenvolvido por poucas comunidades, o que pode demonstrar as dificuldades da participação integral comunitária na organização do desenvolvimento local, e que pode ser atribuída ao Poder Público (SILVA, 2019, p. 12-13).

Demais disso, a tendência desenvolvimentista em detrimento de uma sustentabilidade

social, já, há tempos, demonstra que a participação da população tradicional é quase inexistente. Assim, mesmo com o reconhecimento da importância dos movimentos ambientalistas, o Poder Público ainda peca na tutela dos direitos de cidadania, em especial daqueles considerados vulneráveis (LITTLE, 2018, p. 278).

Assim, percebe-se que, mesmo em situações distintas, a fragilidade da participação social, especialmente de grupos mais vulneráveis – como as comunidades tradicionais – seja por ausência de políticas públicas efetivas para implementação de uma educação e cidadania ecológica ativa, seja por conta do interesse dos poderosos, que além de não pretender a proteção ambiental no desenvolvimento, pouco importam com interesse de pequenos grupos comunitários, tornando crucial a estipulação de um padrão comportamental ético.

Destarte, a ética ambiental instituída, dentre outros meios, a partir de uma educação ambiental bem-sucedida e também por meio do exercício social da cidadania, que possui relação com a ideia de sustentabilidade na sua dimensão jurídico-política, devem ser implementadas. E a maneira de dar efetividade a essa necessidade da natureza e toda população humana é exigindo do Estado a prática de políticas públicas nesse sentido a partir de uma postura proativa de cidadania, em todos os grupos, mas em especial nos pequenos e comunitários que dependem do meio ambiente como sua sobrevivência e manutenção da cultura e modo de viver.

Acrescenta-se, além disso, que se tem como decorrência da sustentabilidade um consenso na academia em relação à necessidade de uma reinterpretação da relação entre homem e natureza, no sentido de que a proteção do meio ambiente, como importante problema ético, torna crucial um comportamento mais ampliado e holístico na utilização dos recursos naturais direta ou indiretamente, mudando-se o padrão de comportamento a partir de uma postura ética (IMRAN, 2014).

O fato é que após uma necessária alfabetização ecológica, o controle social em matéria de meio ambiente não deve ser limitado a consultas públicas e audiências públicas. Deve-se ir além. A questão seria investigar quais outros instrumentos devem também ser fomentado pelo Poder Públicos e exigidos pela sociedade, de modo a exigir que as escolhas públicas, abrangidas as de regulamentação, sejam tomadas considerando a diversidade social e necessária proteção do meio ambiente. A democracia representativa brasileira pode ter como solução um efetivo controle da sociedade, verdadeiro detentor do poder (CF/88, art. 1º, parágrafo único), garantindo-se responsividade social dos representantes democráticos, para que elaborem e implementem programas e políticas públicas que a sociedade efetivamente anseia (BARROS,



2019, p. 34-35).

A Professora Laura Mendes Amando de Barros (2019, p. 34-35), ao tratar do controle social do Setor Público, destaca que:

(...) os governos democráticos poderão ser tidos como responsivos quando os processos levados a efeito os conduzam a elaborar e implementar políticas que a coletividade efetivamente queira.

Trata-se de noção apoiada em três pilares fundamentais e condicionantes: 1) que as escolhas sejam tomadas de modo a conciliar diversidade social e multiplicidade de preferências políticas; 2) que as diversas inclinações e preferências políticas sejam de alguma forma conjugadas quando da elaboração das políticas públicas; e 3) que os representantes eleitos efetivamente coloquem em prática as expectativas encampadas durante o processo eleitoral e em razão das quais foram democraticamente eleitos. (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 27).

Abarca, ainda, a satisfatória e eficiente prestação de serviços públicos e distribuição de bens materiais e simbólicos (sem valor intrínseco, mas alvo de apreço social ou individual)

Para que se desenvolva uma atividade pública responsiva, indispensável uma sociedade civil forte, um sistema partidário funcional e um governo capaz de traduzir demandas em políticas públicas e suportado por uma burocracia eficiente e honesta (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 28).

Inquestionável, nesses termos, uma íntima relação entre *accountability* vertical e responsividade, na medida em que ambas percorrem o mesmo caminho para florescer: é indispensável, em ambos os contextos, uma organização social forte, estruturada, independente, bem informada e engajada, aliada a um sistema partidário plural e efetivo.

A proatividade social na cogestão do meio ambiente é necessária para a implementação da ética ambiental. O processo de alfabetização ecológica é importante, e senão o primeiro, passo em prol da garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Mas é importante o avanço. É necessário que se controle a atuação pública e privada que afete interesses do meio ambiente, em um processo de coprodução (atuação da sociedade e do Estado na tomada de decisão pública e controle desta) de normas e atos de política ecológica, próprio de uma nova Administração Pública, que visa o engajamento social na produção de informações e políticas públicas a partir de um processo de *accountability* democrático. Possível instrumento, dentre outros, é a auditoria democrática, processo em que se busca avaliar a qualidade de determinada política pública a partir de um debate social inclusivo, que aproxima o Poder Público da sociedade (BARROS, 2019, p. 42-43 e 99-100).

### 3. ANÁLISE HERMENÊUTICA E CONTEXTUAL DO LICENCIAMENTO DA OPERAÇÃO “SHIP TO SHIP” EM SÃO SEBASTIÃO/SP

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é tema em evidência, e já há algum tempo sua proteção é uma exigência não só normativa, mas comunitária para realização de empreendimentos que possam afetar interesses sociais. E não é por menos, já que ao falar de meio ambiente, consequentemente tratamos do direito a uma vida ecologicamente equilibrada para as gerações presentes e futuras. Não há vida humana sem um meio ambiente efetivamente protegido.

Mas o fato é que, diferentemente das demais formas de meio ambiente, o marítimo não possui a devida atenção, mesmo ocupando cerca de 71% (setenta e um por cento) da superfície do globo (PACHECO, 2013).

A proteção dos direitos da natureza envolve, necessariamente, também a proteção do oceano, e de todas as formas de vida deles dependentes, inclusive a humana. Não há vida digna sem a tutela do direito do mar, bem jurídico de valor internacional e que circunda por todos os continentes, abrangendo, apenas no litoral brasileiro, 9.101 espécies de organismos marinhos conhecidos, que equivalem ao total de 4% da vida marinha (FIORAVANTI, 2010).

A globalização e a necessidade de redução de custos e do tempo de serviço são alguns dos fatores que fomentam o surgimento de novas técnicas para a realização de operações na ordem internacional e nacional. A criação e implementação de atividades que utilizem direta ou indiretamente recursos ambientais, e que possam trazer um risco social e ecológico, devem ser realizadas a partir de um olhar crítico e científico.

A instalação de infraestrutura adequada, que substitua a baixa produtividade, é crucial para o desenvolvimento sustentável. Mas, como bem aponta o Professor Juarez Freits, “*todo planejamento sistêmico infraestrutural tem de olhar, ao mesmo tempo, para a equidade inclusiva, a eficiência energética e o valor intrínseco ecológico*” (FREITAS, 2016, p. 59).

Nesse sentido, vale destacar o papel do Poder Público como agente normativo e regulador de atividade econômica, atuando sobre o mercado, por meio das funções de fiscalização, incentivo e planejamento, o qual será determinante para o âmbito público e indicativo para o privado, na forma do art. 174, da Constituição Federal. Essa concepção de Estado como agente econômico regulador integra, propriamente, objeto de estudo do Direito Econômico, tratando-se do chamado “*planejamento econômico governamental*” cuja amplitude semântica inclui aspectos sociais e ambientais (CONTI, 2020, p. 41).

A ideia constitucional é, com efeito, atrelada a um Estado em sentido amplo, no qual se busca o ajustamento das medidas e políticas de desenvolvimento. Pode ser denominada como “*planejamento do desenvolvimento nacional*” ou como “*planejamento do desenvolvimento econômico*”, como ensina o Professor, e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau (GRAU, 2012, p. 303).

A palavra planejamento, nesse sentido, caracteriza-se como instrumento essencial para o desenvolvimento (CONTI, 2020). Ademais, o conceito do ato de planejamento pelo Estado, em seu sentido amplo, é bem explicado pelo Professor Gilberto Bercovici:

O planejamento é absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento. As atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social e esta coordenação se dá por meio do planejamento, que não se limita a definir diretrizes e metas, mas determina, também, os meios para a realização destes objetivos.

É através de um Estado atuante sobre o setor econômico que se pode ter a implementação dos objetivos fundamentais da República, os quais há o compromisso constitucional de implementação. O Poder Público tem o dever de fomentar atividades operacionais que ensejem desenvolvimento nacional sustentável. E é nesse liame que, a princípio, se destaca a operação de transbordo de petróleo e derivados entre embarcações, na qual uma das embarcações atracará no píer de algum ou porto ou terminal aquaviário, operação esta conhecida como “*ship to ship double banking*” que está desde 2017 em operação no Litoral Norte de São Paulo, na cidade de São Sebastião/SP (CHAD, 2021).

### **3.1. Operação “*ship to ship*”, sociedade e Ministério Público: análise documental**

O cerne contextual deste trabalho se deu a partir de uma pesquisa empírica, decorrente de um estudo de caso, que se iniciou a partir da análise documental de um procedimento investigativo do Ministério Público – o Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83, em que se acompanhou a inclusão da operação de transbordo de petróleo e derivados entre embarcações (*ship to ship double banking*), na licença de operação já existente para atuação no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, no Litoral Norte de São Paulo.

Importante parcela das informações técnicas e normativas foram extraídas, neste trabalho, de maneira inicial, por meio da análise do Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83, que foi instaurado na Procuradoria da República em Caraguatatuba/SP, em atuação conjunta do Ministério Público Federal e Ministério Público

Estadual - Grupo de Atuação Especial em Defesa do Meio Ambiente do Litoral Norte (GAEMA - LN), que apurou a regularidade da operação *ship to ship* no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP (CHAD, 2021).

A análise do Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83, se deu por meio de solicitação no Portal Cidadão do Ministério Público Federal, o qual direcionou a questão à Procuradoria da República competente para atuação no Litoral Norte do Estado de São Paulo, sediada em Caraguatatuba/SP, mas competência para agir nos 4 (quatro) municípios (São Sebastião/SP, Ilhabela/SP, Caraguatatuba/SP e Ubatuba/SP). A atuação do Ministério Público é iniciada a partir de uma denúncia feita por uma entidade da sociedade civil, o Instituto Ilhabela Sustentável, no qual relatou que a empresa Petrobras Transporte S.A., com nome fantasia de “TRANSPETRO”, havia realizado a operação “*ship to ship*” no Terminal Marítimo Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, sem a necessária previsão da atividade na licença de operação da empresa (CHAD, 2021).

A situação chamou a atenção social, e também do Ministério Público, pela importância ambiental, social, turística e econômica da área a qual circunda a operação, na qual existem unidades de conservação de uso sustentável e de proteção integral, como a Estação Ecológica Tupinambás e o Refúgio de Vida Silvestre de Alcatrazes, ambas unidades de proteção integral federais, e portanto geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em São Sebastião/SP, a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte e o Parque Estadual de Ilhabela, unidades de conservação estaduais, geridas pela Fundação Florestal, do Estado de São Paulo. O caso também teve o agravante decorrente da falta de prévia comunicação da TRANSPETRO, e do órgão ambiental responsável pela licença (CETESB, no caso, como será explicado abaixo), com os órgãos ambientais executores e gestores das unidades de conservação e também com a própria sociedade civil (CHAD, 2021).

Vale ressaltar que, na região próxima à operação “*ship to ship*” (STS), existem também comunidades tradicionais situadas e que são dependentes da atividade pesqueira e turística, os “caiçaras”, os quais possuem o direito à garantia de proteção a vivenciar sua cultura, o que deve ser observado pelo Poder Público (NETO, 2016).

Preliminarmente, é necessário compreender o que seria a operação “*ship to ship*”. A partir da análise do Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83, em especial das informações encaminhadas pela TRANSPETRO, para esclarecimento perante a sociedade e o Ministério Público e, também, para a inclusão da atividade na Licença de Operação do Terminal Aquaviário de São Sebastião nº 68000263, junto à Companhia Ambiental do Estado de São

Paulo (CETESB), em 2017, percebe-se que a operação “*ship to ship*”, além de recente, vem sendo utilizada não apenas no Brasil, mas em outros países. O objetivo da operação é facilitar a transferência do petróleo entre as embarcações, que passa a ser direto e sem qualquer outro suporte e instalação para prévia transferência do produto.

O conceito legal da operação encontra previsão no art. 2º, *caput*, da Instrução Normativa IBAMA nº 16, de 26 de agosto de 2013, ao dispor que se entende por operação “*ship to ship*” a “*transferência de carga de petróleo e seus derivados entre embarcações localizadas em águas jurisdicionais brasileiras, podendo ocorrer com as embarcações em movimento ou fundeadas*”.

Embora o ato normativo do IBAMA tenha limitado o conceito do “*ship to ship*”, a operação pode ocorrer de três modos diferentes, sendo eles: (1) A primeira hipótese ocorre com os navios fundeados (conhecida por “*ship to ship at anchor*”); (2) A segunda maneira ocorre com os navios em navegação (conhecida como “*ship to ship underway*”); (3) Por fim, e que foi objeto de análise neste trabalho, a operação de transbordo pode ocorrer entre um navio atracado ao píer de algum porto ou terminal aquaviário e outra embarcação atracada a contrabordo da primeira embarcação, procedendo-se a transferência desse modo (“*ship to ship double banking*”).

Uma das principais normas que regem a questão, e que inicialmente suscitou grande dúvida quanto à regularidade da atividade no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, foi a Instrução Normativa IBAMA nº 16, de 26 de agosto de 2013. Isso porque a normativa ambiental, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), regula as duas primeiras espécies da operação “*ship to ship*”, o “*ship to ship at anchor*” e o “*ship to ship underway*”, e nessas modalidades é necessária autorização ambiental para a autorização das atividades em águas brasileiras, conforme previsão do art. 1º, da referida instrução normativa.

Além disso, a Instrução Normativa IBAMA nº 16, de 26 de agosto de 2013, no art. 8º, estabelece áreas de restrições às operações “*ship to ship*”, como: (1) Áreas costeiras a menos de 50 km (cinquenta quilômetros) do litoral (previsão no inc. I); (2) Áreas a menos de 50 km (cinquenta quilômetros) de unidades de conservação marinhas federais, estaduais ou municipais, o que é previsto no inciso II; (3) Áreas de montes submarinos em profundidades inferiores a 500 metros de lâmina d’água, nos termos do inc. III. O parágrafo único, do art. 8º, por sua vez, prevê a possibilidade do IBAMA, através de justificativa técnica, autorizar a operação nas áreas restritas.

O problema então seria a operação “*ship to ship double banking*”, justamente a realizada pela TRANSPETRO no Litoral Norte de São Paulo. A situação emblemática é que não há previsão reguladora na Instrução Normativa do IBAMA para a operação “STS” em terminais aquaviários ou em portos, especialmente pelo fato do art. 2º, inc. I, da Instrução Normativa IBAMA nº 16, de 26 de agosto de 2013, excluir dos efeitos da instrução as operações de transferência de óleo feitas a partir de plataformas fixas ou flutuantes. Desta feita, quando a operação é realizada mediante uma embarcação atracada em um terminal aquaviário e outra atracada a contrabordo, a conclusão inicial é que não se aplicaria as disposições da IN IBAMA nº 16/2013.

Os pontos controvertidos da operação não são limitados à aplicação ou não da IN IBAMA nº 16/2013. A denúncia do Instituto Ilhabela Sustentável, cadastrada em 30/10/2017, relata outras questões de considerável relevância jurídica e social relativas à regulamentação da operação “*ship to ship*”, em São Sebastião/SP, que poderão ser objeto de outras pesquisas, mas que, para melhor sistematização deste trabalho de índole investigativa hermenêutica, não foram retratadas.

A entidade civil, em sua denúncia, enaltece o fato de não ter ocorrido estudo e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) para instalação da atividade, especialmente pelo risco da atividade para o meio ambiente, além de contextualizar o fato de que, na mesma operação de transbordo entre embarcações, por meio de terminais aquaviários, o conhecido “*ship to ship double banking*”, também realizada pela TRANSPETRO, teria acarretado grave acidente ambiental na Baía da Ilha Grande, no Estado do Rio de Janeiro, na data de 16 de março de 2015, em razão do vazamento de aproximadamente 600 (seiscentos) litros de óleo, atingindo uma área marítima de 30 km (trinta quilômetros). Em razão do acidente, o Instituto Estadual do Ambiente, do Rio de Janeiro (INEA), teria suspenso a licença para a operação STS e aplicado multa de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) em face da empresa TRANSPETRO.

Ainda assim, os ideais de crescimento e celeridade foram fortemente veiculados, não apenas pela empresa TRANSPETRO, mas também pela CETESB e pela Prefeitura de São Sebastião/SP, por meio da rede mundial de computadores, o que consta anexado logo no início do ICP nº 1.34.033.000162/2017-83.

É interessante o contexto histórico retratado pela CETESB, no Parecer Técnico nº 68100137, datado de 10 de outubro de 2017, também integrante do ICP nº 1.34.033.000162/2017-83 e disponível no sítio eletrônico da TRANSPETRO. Neste documento técnico, compreende-se o contexto fático inicial em que se deu a regulamentação técnica pela

CETESB da operação “*ship to ship double banking*”, a partir da inclusão da atividade na licença de operação no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, no Litoral Norte de São Paulo.

No mencionado parecer, nota-se que foi em 2014 que a TRANSPETRO iniciou o processo de consulta perante o órgão ambiental do Estado de São Paulo, responsável pela licença de operação do Terminal Aquaviário de São Sebastião/SP (TEBAR), sobre a possibilidade da operação de transferência de petróleo entre navios, sendo um deles atracado em píer do TEBAR, através da “Carta TRANSPETRO/PRES/SMS/SMA/MA/SPL 0058/2014”.

O órgão ambiental relata que a justificativa inicial, em 2014, seria a necessária diminuição do tempo de fundeio de navios tanque, além da necessidade de se manter elevado o volume dos produtos armazenados e possibilitar o abastecimento das refinarias, ainda que as condições marítimas impeçam a atracação de navios e, também, sem a necessidade de ampliação do píer. A CETESB acrescentou que, em 2017, o objetivo era também de incluir a exportação de petróleo mediante a utilização de navios-tanque com capacidade volumétrica acima de 2.000.000 (dois milhões) de barris.

O Parecer Técnico nº 68100137 também aponta a existência de reuniões no início de 2015, para apresentação de estudos técnicos pela TRANSPETRO perante a CETESB. Além disso, aponta-se que a apresentação da “Carta AB-LO/TM/EO 0001/2016”, pela TRANSPETRO, na qual constou memorial descritivo da operação “*ship to ship*”, com manuais e normas técnicas de referência para a atracação e realização da operação de transferência, além de dispor de “breve” disposição dos recursos para emergências e regras de comunicação, destacando que esses documentos estão constituídos na Pasta Administrativa PA/68018/16.

É de destacar que no Parecer Técnico nº 68100137 consta o reconhecimento pela CETESB de que o licenciamento ambiental do TEBAR passou a ser competência do IBAMA, em razão do Decreto Federal nº 8.437, de 22 de abril de 2015, que regulamentou o art. 7º, *caput*, inc. XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, passando a estabelecer a tipologia de empreendimentos e atividades nos quais a União é o ente competente para o licenciamento ambiental.

No entanto, em 28 de novembro de 2016, o IBAMA e a CETESB celebraram o Acordo de Cooperação Técnica nº 17/2016, no qual a autarquia federal delegou à CETESB a atribuição de licenciamento ambiental no Terminal Aquaviário de São Sebastião. Entretanto, ainda antes da celebração do ato administrativo ambiental de delegação, em agosto de 2016, a Diretoria de

Impacto Ambiental da CETESB havia se manifestado pela não elaboração de EIA/RIMA para a operação “*ship to ship*”, no TEBAR.

O fato de não haver avaliação de impacto ambiental, inclusive previsto na conclusão do Parecer Técnico nº 68100137, seria porque a atividade não comportaria licenciamento específico, estando orientada através das exigências técnicas para a inclusão da operação “*ship to ship*” nos plano inseridos no Terminal Aquaviário de São Sebastião/SP. E essas exigências técnicas se deram por meio de estudos de análise de riscos e planos de ação de emergência apresentados pela metodologia “HAZID”, em que se listam os perigos e acidentes, classificando-os, para que a empresa possa operar por meio da operação de transbordo entre embarcações, na modalidade atracado, no Litoral Norte de São Paulo.

Outra questão que merece ser ressaltada é a existência de ponto controvertido no Parecer Técnico nº 68100137, relativamente quanto à menção pela CETESB, ainda no histórico (item 1 do parecer), de que, em 2017, a TRANSPETRO, parte interessada, teria realizado consulta no IBAMA e este órgão executor ambiental federal teria entendido, conforme INF nº 02001.000233/2017-84 CGEMA/IBAMA, que a autorização da operação “*ship to ship*” em local licenciado ambientalmente estaria sob a responsabilidade do órgão ambiental licenciador – ou seja, a CETESB – mas que seria necessária a apresentação de justificativa técnica para a realização da operação perto da costa marítima e de unidades de conservação, o que validaria a Instrução Normativa IBAMA nº 016/2013 para o “*ship to ship double banking*”, ou seja, para a operação de transferência entre embarcações na modalidade atracado.

Todavia, no item 3 do Parecer Técnico nº 68100137, no subitem “licenciamento”, a CETESB relata que o IBAMA, na INF nº 02001.000233/2017-84 CGEMA/IBAMA, teria entendido que não caberia entender não o competir manifestar-se, mas sim ao órgão licenciador da área em que ocorrerá a operação STS. Demais disso, no item 2.5. do mesmo parecer técnico, a CETESB informa que, de acordo com a Nota Técnica 4/2017/CGEMA/DIPRO, o IBAMA teria formado novo entendimento, dessa vez pela não aplicação da IN nº 016/2013 para a operação “*ship to ship double banking*”, isto é, na operação “atracado”.

Ainda, no item 2.5. do citado parecer, a CETESB, ressaltando se tratar da primeira regulamentação da operação “*ship to ship double banking*” a ser realizado no Estado de São Paulo, e por não haver outro instrumento jurídico-normativo, informa ter observado as disposições da Instrução Normativa IBAMA nº 016/2013, destacando que as restrições do art. 8º (áreas de restrição da operação STS) não seriam aplicáveis, em razão da operação “STS



atracado” se dar sempre na costa marítima, em portos organizados, com claro menor risco ambiental do que as operações “*ship to ship at anchor*” (com os navios fundeados em alto mar) e “*ship to ship underway*” (que ocorre com os navios em navegação em alto mar).

A conclusão do Parecer Técnico nº 68100137, constante do Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83 e também no sítio eletrônico da TRANSPETRO, na aba “licenciamentos”, foi de que seria possível a operação de transferência de petróleo entre embarcações, com uma delas atracada no Terminal Aquaviário de São Sebastião/SP, no âmbito da competência da CETESB, sem EIA/RIMA, de maneira experimental, no Píer 1, até a retificação da licença de operação do TEBAR, fundamentando-se também na autorização da Marinha do Brasil, por meio do Ofício 254/DelSSebastião-MB.

Posteriormente, a operação “*ship to ship double banking*” foi incluída na Licença de Operação do Terminal Aquaviário de São Sebastião nº 68000263, emitida em 23/07/2017 e com validade inicial até 23/03/2021. Vale ressaltar que, de acordo com a CETESB, não houve necessidade de prévia licença de instalação, já que não existiu alteração substancial das atividades do TEBAR, mas apenas se incluiu uma nova operação, não havendo mudança significativa na estrutura e nos equipamentos do terminal (CHAD, 2011, 391-401).

No período de vigência inicial da atividade, um acontecimento chamou a atenção social, e também do Ministério Público, tratando-se de um evento em 28/04/2019, no qual a Praticagem de São Paulo impediu grave acidente em São Sebastião, no qual envolveu duas embarcações, “NT MILTON SANTOS” e “NT RIO 2016”, que estavam atracadas uma a contrabordo da outra, em operação de transferência de óleo no Terminal Aquaviário de São Sebastião/SP (CONAPRA, 2020). Houve apuração pela Delegacia da Capitania dos Portos em São Sebastião/SP – Marinha do Brasil, dando-se, após, apuração do infortuito pelo Tribunal Marítimo, que concluiu não haver responsáveis diretos pelo ocorrido, já que se deu por motivo de fortuna do mar, decorrente da força do vento.

O Tribunal Marítimo, todavia, ressaltou a existência de responsabilidade indireta dos comandantes das embarcações e do assessor náutico do TEBAR, por negligência ao não observarem o aviso de mau tempo e demais indícios que antecederam ao ocorrido, colocando em risco os princípios da segurança da navegação, da salvaguarda da vida humana no mar e da prevenção da poluição hídrica no oceano, conforme Relatório do Inquérito Administrativo sobre Acidentes e Fatos de Navegação, constante do Processo nº 33.957/2020, do Tribunal Marítimo.

Vale destacar que o Tribunal Marítimo é órgão de atuação administrativa, e não judicial. A regência do Tribunal Marítimo é estabelecida pela Lei nº 2.180, de 05 de fevereiro de 1954. Nela é estabelecido que o órgão é auxiliar do Poder Judiciário, sendo vinculado ao Ministério da Marinha (hoje, Ministério da Defesa), com “*atribuições julgar os acidentes e fatos da navegação marítima, fluvial e lacustre e as questões relacionadas com tal atividade*”, de acordo com o art. 1º, da Lei nº 2.180.

De acordo com Gedofredo Mendes Vianna (2016, p. 372):

O Tribunal Marítimo, como já destacado anteriormente, é um órgão de atuação administrativa que não integra o Poder Judiciário, mas sim o Poder Executivo, vinculado a Ministério da Defesa. Neste sentido, é inegável a relevância do Tribunal Marítimo que atua precipuamente para garantir a segurança da navegação, no intuito de evitar que acidentes aconteçam por uma inobservância das regras de navegação e que, caso aconteçam, não se repitam. Registre-se que o Tribunal Marítimo, apesar de se encontrar localizado no Rio de Janeiro, exerce jurisdição em todo o território nacional, atingindo de forma irrestrita toda e qualquer pessoa jurídica ou física envolvida em um acidente ou fato da navegação, conforme disposto no art. 1º da Lei 2.180/1954 (...).

O art. 13, incs. I e II, da Lei nº 2.180, dispõe que compete ao Tribunal Marítimo julgar os acidentes e fato de navegação, além de manter o registro geral da propriedade naval e dos armadores. O art. 14, da citada lei, dispõe o que pode ser considerado como acidente de navegação. Já o art. 15 estabelece os fatos de navegação, situações em que há impropriedade e/ou irregularidade que acarreta risco à segurança naval e ao meio ambiente (VIANNA, 2016).

Superada a conceituação e especificação das atribuições do Tribunal Marítimo, retorna-se a análise empírica do procedimento, destacando-se que a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo já havia se manifestado tecnicamente, não apenas pela desnecessidade de licenciamento específico para a operação STS, na categoria atracado, no Terminal Aquaviário de São Sebastião/SP, mas também pela prescindibilidade de EIA/RIMA, na forma da Resolução CONAMA 01/86, o que obistou, inicialmente, o controle social sobre as questões sensíveis e polêmicas atinentes à operação.

Ciente desse problema, a atuação do Ministério Público limitou-se à fiscalização da suficiência dos estudos técnicos que deram base para a decisão técnica da CETESB, destacadamente por não haver estudos ambientais prévios, licenciamento ambiental específico e discussão e controle públicos na tomada de decisão. Todavia, a consideração do Ministério Público partiu-se da premissa de que a análise a respeito da necessidade de elaboração ou não do EIA/RIMA, ou de licenciamento específico da operação, seria atribuição técnica da CETESB (ou IBAMA, a depender da modalidade da operação), o que inviabilizaria seu

controle, cabendo ao órgão ambiental no exercício do seu poder de polícia ambiental, no âmbito do procedimento de renovação da licença e inclusão da operação, a análise da viabilidade e segurança da atividade no Terminal Marítimo Almirante Barroso, em São Sebastião/SP.

Ainda assim, o Ministério Público, justificando sua atuação na primazia da essência e da finalidade do licenciamento ambiental, de modo que o conjunto de atos no procedimento não são simplesmente formais, mas sim convergentes ao objetivo de fomentar e motivar a tomada de decisão do órgão ambiental, garantindo, além disso, o acesso à informação e o direito a uma democracia participativa na formação decisória do Poder Público em matérias rentes ao meio ambiente. Esse comportamento, inclusive, possibilitou a participação científica e social – a partir de um debate público – buscando legitimar o processo de autorização ambiental da operação STS no TEBAR.

Após fortes recomendações do Ministério Público, a empresa TRANSPETRO iniciou o processo de diálogo junto à sociedade, mas que por decorrência da disseminação da COVID-19 teve limitação a uma participação simplificada e virtual, mediante processo de consulta pública na rede mundial de computadores, entre os dias 26 de junho e 25 de julho de 2020, buscando garantir a participação social da recente operação de transbordo de petróleo e seus derivados entre embarcações a partir do Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, local em que a atividade começou a ser praticada em nível estadual, de maneira licenciada, em 2017, e que chamou a atenção de toda população local, especialmente pela ausência de informação acessível à comunidade. Demais disso, como medida necessária a garantir o acesso à informação simplificada, tal como o relatório de impacto ambiental, houve divulgação das informações, de modo simplificado, à população no sítio eletrônico da TRANSPETRO.

Com o escopo de garantir a efetividade da medida virtual, mesmo que em tempos iniciais da grave pandemia, a TRANSPETRO ainda anuiu à exigência de publicidade nos quatro municípios do Litoral Norte do Estado de São Paulo, por meio de faixas divulgando a consulta pública, além de proceder à circulação da data de disponibilização das consultas, medida esta, a princípio, apta a garantir o exercício da cidadania, por meio do direito de informação e participação social, requisito em um Estado Democrático para a realização de empreendimentos e atividades que possam repercutir na esfera de direitos fundamentais da sociedade.

O Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83 permite inferir a importância da atuação da sociedade, do Ministério Público (MPF e MPE-GAEMA - LN) e da empresa TRANSPETRO, para o estabelecimento de um diálogo institucional e social. É evidente que a

anterioridade da comunicação conforta e fomenta o exercício de cidadania, o que não houve no caso, mas que se buscou remediar. É crucial que a análise dos procedimentos ambientais de autorização da operação de transferência de petróleo e derivados entre embarcações fomentem a discussão pública e o acesso às informações de modo simples, tal como é disponibilizado o RIMA, sob pena da empresa e do Poder Público se furtar da sua responsabilidade constitucional e legal de garantidor de transparência pública em matéria ambiental.

### **3.2. Ensaio empírico e normativo da operação “ship to ship” no Litoral Norte de São Paulo: Indo além do Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83**

Antes de tratarmos do programa normativo vigente, e apto a regular a operação “*ship to ship double banking*”, em São Sebastião/SP, Litoral Norte do Estado de São Paulo, é necessário transparecer outros contextos fáticos documentais em relação à operação.

Como apontado no Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83, a empresa TRANSPETRO – atuando em cooperação com o Ministério Público – disponibilizou informações sobre todo licenciamento ambiental em seu sítio eletrônico, bem como oportunizou eletronicamente, entre os dias 26 de junho e 25 de julho de 2020, consulta pública sobre o processo de operação de transbordo, na modalidade atracado, no Terminal Marítimo Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, no Litoral Norte de São Paulo (CHAD, 2021, p. 391-401).

No período de 30 (trinta) dias em que se permaneceu disponível a consulta, sobrevieram 39 (trinta e nove) manifestações e questionamentos pela sociedade, a qual também participei, em 16/07/2020, indagando a TRABNSPETRO, em suma, sobre: (1) A realização prévia de debate público junto a outros terminais; (2) A importância de estabelecer um diálogo institucional e social na emissão de autorizações ambientais nas operações de transbordo entre embarcações; (3) E sobre qual seria a consideração da empresa acerca do diálogo público e do direito à informação simplificada, nas operações de transbordo, como exercício de direito de cidadania.

As perguntas e respostas ficaram disponíveis para consulta popular no sítio eletrônico da TRANSPETRO, havendo ainda a sugestão quanto à possibilidade de solicitação das consultas e respostas por meio da ouvidoria, de fácil acesso no sítio eletrônico da TRANSPETRO, a qual se descreve na aba eletrônica “Quem somos” como uma empresa atenta aos compromissos ESG, a partir dos valores do respeito à vida, às pessoas e ao meio ambiente,

buscando resultados e confiança na sua atuação nas suas duas áreas de mercado (dutos e terminais e transporte marítimo), por meio de avanço na governança corporativa e nos sistemas de integridade, ética, transparência, *compliance* e controle interno.

Para dar maior eficiência e garantir a ética no trato dos dados utilizados nesta pesquisa, além de se observar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de agosto de 2018) e a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), os dados pessoais dos consultantes foram anonimizados, evitando-se a associação de um ou outro dado com o consultante em específico. Ademais, é bom ressaltar que a Resolução CNS n.º 510, de 2016, no art. 1º, parágrafo único, incisos II, estabeleceu que não serão registradas e nem avaliadas pelo Sistema CEP/Conep (Comitês de Ética em Pesquisa/Comissão Nacional de Ética em Pesquisa) pesquisa que utilize informações de acesso público, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A Comissão Nacional de Ética em Pesquisa, da Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Saúde, vinculada ao Ministério da Saúde, emitiu o OFÍCIO CIRCULAR Nº 17/2022/CONEP/SECNS/MS, com destino aos Comitês de Ética em Pesquisa, destacando que dados não sigilosos solicitados pelo pesquisador aos órgãos públicos, bem como dados decorrentes de registros administrativos e as informações públicas não se submetem à avaliação por comitê de ética, o que demonstra a ética e a higidez no trato dos dados e das informações veiculadas neste trabalho.

Portanto, com exceção das indagações deste pesquisador perante a TRANSPETRO, todas as demais serão classificadas por números não necessariamente correspondentes aos da consulta pública. Além disso, mesmo se entendendo pela importância de cada questionamento e de cada resposta, utilizou-se um filtro, buscando selecionar, objetivamente, outras 5 (cinco) consultas. O filtro utilizado foi a correlação da consulta com aspectos normativos da operação “*ship to ship*”, além de outros aspectos, secundários em razão do objeto central hermenêutico deste trabalho, como direito à informação, cidadania, crescimento econômico, desenvolvimento e sustentabilidade.

De início, sistematiza-se a resposta da TRANSPETRO da consulta deste consultante. Na sua resposta, a empresa ressalta ser prioridade o aprimoramento para a conformidade da sua atuação à legalidade, objetivando que seus processos busquem “(...) *dentre outros objetivos, fortalecer a ética, a integridade e a transparência, com foco na aderência às leis, às normas, aos padrões e aos regulamentos internos e externos*”. A empresa ainda ressalta que: “*É prioridade respeitar os direitos humanos e o meio ambiente, relacionando-se de forma*

*responsável com as comunidades nos locais onde a TRANSPETRO atua e superando os desafios de sustentabilidade ambiental*". No mais, e que merece a devida transcrição da resposta, a empresa ressaltou que: *"Com base nesses valores é pautada a atuação da TRANSPETRO em todos os processos de renovação ou emissão de licenças ambientais - e demais autorizações necessárias"*, de modo a atender ao ordenamento e às exigências dos órgãos competentes.

A TRANSPETRO, ainda, destacou a disponibilização de canais de comunicação e relacionamento com a sociedade, além de atuar junto com esta para a proteção do meio ambiente, segurança das pessoas e integridade do empreendimento. Ressaltou, também, a empresa que em São Sebastião/SP, o Plano de Alerta e Preparação para Emergências em Nível Local (APELL), promoveria ações educativas, reuniões, palestras, treinamentos e capacitações de voluntários, disponíveis para a participação popular, com o objetivo de compartilhar o conhecimento da TRANSPETRO no combate a eventuais problemas emergenciais, além de ter criado o "Programa Portas Abertas", que à época esteve suspenso por conta da pandemia, mas que, anualmente, recebia cerca de mil pessoas, estudantes e membros da sociedade, para conhecerem as operações e instalações da empresa.

A primeira consulta selecionada buscou relatar a necessidade da sociedade civil estar mais envolvida nas atividades da Petrobras e da TRANSPETRO. Como resposta, a empresa relatou a existência de canal de comunicação gratuito e disponível 24 (vinte e quatro) horas, por meio de telefone (número 168), para possibilitar o envio de dúvidas, questionamentos e denúncias, além do já referido "Programa Portas Abertas" e o Plano APELL.

Na segunda consulta, tem-se manifestação elogiando a operação, que poderá reduzir o custo da operação e acarretar benefícios ao Brasil e à Petrobras, sendo respondida pela TRANSPETRO que o Terminal Aquaviário de São Sebastião/SP possui instalações e procedimentos que garantem a segurança da operação, além do TEBAR possuir um Grupo de Inspeção e Acompanhamento Operacional de Navios e Terminais, composto por profissionais com experiência no setor, havendo cautela e planejamento em cada operação "ship to ship" no terminal.

A terceira consulta indaga quais os possíveis impactos da operação no Município de São Sebastião/SP e se ocorre já em outras localidades. Como resposta, a Petrobras Transporte S.A. ressaltou que a operação já é realizada no exterior, sendo também realizada em outras áreas e portos ao longo do território brasileiro. No mais, realçou a segurança operacional e ambiental da operação, que, ademais, trará ganho de receita tributária ao município, por conta do

recolhimento do imposto sobre serviços de qualquer natureza na alíquota de 5% (cinco por cento) do faturamento bruto nos serviços de movimentação de petróleo e derivados.

A quarta consulta selecionada retrata o risco ao meio ambiente, em razão do canal de São Sebastião/SP possuir correntes marítimas fortes. Como resposta, a TRANSPETRO ressaltou que os riscos são identificados, avaliados e gerenciados por meio de estudos de viabilidade e avaliação de riscos, como o relatório de análise de risco (HAZID), o que permitiu a inclusão da atividade na licença de operação do Terminal de São Sebastião/SP por meio de autorização ambiental da CETESB.

O último questionamento selecionado foi sobre a ausência de disponibilização do EIA/RIMA, para permitir uma avaliação ampla e completa dos possíveis impactos ambientais e, ainda, indicar as medidas mitigadoras realizadas. A empresa, por sua vez, respondeu que o EIA/RIMA apenas seria devido se fosse o caso de licenciar a operação, tendo sido solicitado autorização ambiental para a operação STS, na modalidade atracado, no berço do píer “PP1” do Terminal Aquaviário Almirante Barroso perante a CETESB, que, através do Despacho 135-16-IE, teria manifestado que a autorização se daria perante a Agência Ambiental de São Sebastião, dispensando o EIA/RIMA, mas havendo avaliação qualitativa dos riscos por meio do documento “ANÁLISE DE RISCO DE OPERAÇÕES STS – HAZID”, estando os documentos disponíveis na rede mundial de computadores, no sítio eletrônico da TRANSPETRO, para consulta.

Nota-se que os questionamentos selecionados demonstram a divergência a respeito das dúvidas, e possíveis concepções, sobre a atividade, o que, aliás, pode ser considerado um comportamento esperado pela sociedade, a qual apenas obteve as informações da atividade de maneira clara e acessível, podendo se manifestar e ser respondido publicamente, no meio do ano de 2020, após reiteradas recomendações e tratativas do Ministério Público junto à TRANSPETRO, que já exercia a atividade há mais de 3 (três) anos, o que é depreendido no Inquérito Civil nº 1.34.033.000162/2017-83 e nos demais documentos disponibilizados pela empresa virtualmente.

Com efeito, surge problema afeto à inclusão digital, destacadamente pelo fato de que a disponibilização de consulta eletrônica, em tempos de pandemia, pode ter agravado a assimetria da participação popular, em razão da desigualdade do uso populacional à *internet*, já que a internet não é universalmente acessível a todos. Em 2014, por exemplo, a União Internacional de Telecomunicações (UIT) teria estimado que mais 60% (sessenta por cento) da população mundial estaria vivendo “*off-line*”, isto é, sem acesso à rede mundial de computadores. É claro

que o Brasil representa um Estado com uma nação privilegiada, no que atina ao acesso à *internet*. Mas – além do simples acesso à rede mundial de computadores – é crucial que seja garantida inclusão digital eficiente, o que apenas ocorre por meio da capacitação, em outras palavras, através de uma “alfabetização digital”. Apenas assim o engajamento social esperado, com as tardias consultas públicas, seria efetivamente desenvolvido (MAGRINI, 2014, p. 106-110).

Nessa linha, o Professor Eduardo Magrini (2014, p. 106) ensina que:

O acesso dos indivíduos à internet é a chave e a pré-condição para a participação da população em um diálogo mais estreito com o sistema político viabilizado pela democracia digital.

Considerando que a internet não é universalmente acessível aos cidadãos (realidade na qual se insere o Brasil), há hoje ainda uma forte limitação ao valor da esfera pública virtual em termos de participação democrática.

Com esta limitação, corre-se o risco de que os cidadãos que possuem acesso à internet sejam os mesmos privilegiados que já possuíam acesso ao debate público crítico-racional. A exclusão digital na maioria das vezes segue a mesma lógica da exclusão social.

Os analfabetos digitais são geralmente pessoas pobres ou que vivem em lugares isolados. Neste cenário, transportar as discussões políticas para os ambientes virtuais significa excluir do debate aqueles que não possuem acesso a esse espaço.

Há diferença entre a garantia de inclusão digital e a de acesso universal, considerando que para a efetivação da primeira é necessária prévia capacitação, por meio de processo educacional e instrutivo, para uso da rede mundial de computadores, com enfoque na capacidade dos indivíduos, de modo a priorizar a melhoria desta, e não a simples fornecimento de tecnologia para acesso à *internet* (HARTMAN, 2013).

Em 14 de março de 2022, buscando-se melhor compreender a operação “*ship to ship*” junto à CETESB e à TRANSPETRO, encaminharam-se pedidos de informações, por meio de correio eletrônico, identificando-se a pessoa deste pesquisador como requerente e especificando-se o pedido, na forma prevista pelo art. 10 e seguintes, da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Além disso, também se encaminhou correio eletrônico ao Instituto Ilhabela Sustentável, entidade denunciante da operação ao Ministério Público Federal.

Também foi apresentado o Pedido de Informação nº 54695223611, em 15 de março de 2022, perante o Serviço de Informações ao Cidadão do Estado de São Paulo, que direcionou o pedido para atendimento da CETESB.

Os correios eletrônicos dos pedidos de informações e o Pedido de Informação nº 54695223611, com as respectivas respostas, constam nos Anexos 1 a 5.

Para melhor contextualização, transcreve-se as perguntas realizadas e constantes dos



anexos:

- 1) Houve prorrogação da licença de operação no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, incluindo a atividade "ship to ship"?
- 2) Há alguma nova norma administrativa ou interna, além das legais, que trate da operação de transbordo entre embarcações por terminais aquaviários (ship to ship double banking)?
- 3) Quais são as normas que regem a operação ship to ship e o respectivo licenciamento?
- 4) Foram observadas na eventual prorrogação da licença as participações da sociedade e comunidade local, por qualquer meio (como audiências públicas, consultas públicas)?

Em início, destaca-se que não houve resposta da TRANSPETRO e do Instituto Ilhabela Sustentável, embora se tenha utilizado os endereços eletrônicos disponibilizados no sítio eletrônico de cada uma das partes.

A CETESB, por sua vez, apresentou resposta a todos questionamentos. Como resposta à primeira questão, a CETESB esclareceu que sim, em 2021, explicando o procedimento para consulta de licenças de operação, perante o sítio eletrônico do órgão ambiental. Para possibilitar a consulta da Licença de Operação nº 68000462, deve-se sucessivamente: (1) Acessar a página eletrônica da CETESB ([www.cetesb.sp.gov.br](http://www.cetesb.sp.gov.br)); (2) Clicar na aba “*Licenciamento Ambiental*”; (3) Após, clicar na aba “*Autenticidade de Documento*”; (4) Na identificação do documento, selecionar como “*tipo*” a opção “*Licença de Operação (Renovação)*”; (5) No aba “*número*”, digitar a numeração da licença (68000462); (6) Por fim, clicar na opção “*visualize*”. Esse procedimento foi feito e se verificou que a validade da Licença 68000462, pertencente à TRANSPETRO, é de 13/08/2022 a 13/08/2024, apresentando exigências técnicas e observações, diretas e indiretas, em relação à operação “*ship to ship*”.

As exigências técnicas diretamente atinentes à operação são as de número “26” e “27”. Em suma, a exigência técnica 26 dispõe a necessidade observância das normas técnicas em cada operação, além das diretrizes ditadas pela Marinha do Brasil para o Terminal Aquaviário de São Sebastião. A exigência 27 estabelece a obrigação da TRANSPETRO apresentar anualmente à CETESB, até março de cada ano, relatório compilado das operações “*ship to ship*” do ano anterior, contendo a data da operação, os navios envolvidos e suas classes e o tempo médio de operação.

A última exigência, a “28”, encontra relação indireta com a operação “*ship to ship*”. Nela há a exigência, como condição de renovação da licença de operação, de que a TRANSPETRO execute melhorias ambientais no TEBAR e/ou áreas de influência. Como consequência, a garantia de sustentabilidade da operação STS, em suas diversas dimensões,

pode, e deve, ser considerada na análise, mormente em razão do contexto em que se iniciou a atividade e a participação social mitigada pela COVID-19.

Vale ressaltar também as observações técnicas diretamente dispostas para a operação. São as observações “1”, “4” e “5”. Na observação “1”, tem-se a menção da validade da licença para o armazenamento e transporte de 59.802.475m<sup>3</sup> (cinquenta e nove milhões oitocentos e dois mil quatrocentos e setenta e cinco metros cúbicos) de produtos, como óleo diesel, querosene de aviação, gasolina, "marine fuel" e petróleo cru, aplicável também para a atividade de transbordo de produtos entre navios atracados a contra bordo no Pier 1 do Terminal Almirante Barroso. A observação “4” estabelece a obrigação da TRANSPETRO comprovar pedido de autorização para a a atividade de transbordo entre embarcações atracadas a contrabordo no TEBAR perante a Agência Nacional do Petróleo. Por sua vez, a observação “5” ressalta que foi considerada a autorização de área de operação STS, emitida pela Delegacia da Capitania dos Portos em São Sebastião/SP, da Marinha do Brasil.

Isso posto, retorna-se às respostas da CETESB. Em relação à segunda pergunta, a CETESB esclareceu não haver norma interna do órgão para tratar a operação de transbordor entre embarcações.

Na terceira pergunta, a CETESB respondeu ressaltando não haver norma específica da CETESB ou do IBAMA que regulamente a operação “*ship to ship double banking*”. Ressaltou que a IN IBAMA n° 16/2013 é aplicável somente para as modalidades de “*ship to ship*” “fundado” ou “navegando”. A CETESB, além do mais, ressaltou que foram observadas informações apresentados no Plano de Emergência Individual da TRANSPETRO, para aferir se os recursos humanos e materiais estavam de acordo com a atividade, avaliação de simulados e, também, que a TRANSPETRO havia apresentado procedimentos internos com salvaguardas para minimização de riscos ambientais.

Para terminar a resposta da terceira pergunta, o órgão ambiental assinalou algumas normas jurídicas, aparentemente consideradas pela CETESB: (1) A Lei Federal n° 9.966, de 28 de abril de 2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional; (2) As Regras 40, 41 e 42, Capítulo 8, do Anexo 1, da Convenção MARPOL - Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios; (3) A Resolução ANP 811/20, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; (4) O Capítulo 6, das Normas da Autoridade Marítima (NORMAM) 8, da Marinha do Brasil. Ainda, a CETESB ressaltou a necessidade de observância da norma técnica disposta na “*Ship to Ship Transfer*

*Guide for Petroleum, Chemicals and Liquefied Gases*” (Guia de Transferência STS para Petróleo, Químicos e Gases Liquefeitos) da “*International Chamber of Shipping – ICS*” (Câmara Internacional de Transporte Marítimo).

Para a última respondeu a CETESB que não foi observada a participação social na renovação da licença de operação, ressaltando que a participação se dá nos processos de licenciamento em que há estudo de impacto ambiental, o que não foi o caso. A CETESB ressaltou que por pedido do Ministério Público Federal realizou-se audiência virtual, sendo elaborados quesitos pela sociedade civil e respondidos pela TRANSPETRO antes da renovação da licença de operação.

Nota-se que a ausência de norma própria para a operação “*ship to ship*” coloca a CETESB em dúvidas quanto às normas jurídicas aplicáveis. Além de não mencionar a Constituição Federal de 1988 e a Política Nacional do Meio Ambiente, sequer há menção da Constituição do Estado de São Paulo. É claro que a especificidade normativa pode mostrar-se administrativamente mais pontual. Mas também é necessário ressaltar que as conquistas protetivas ambientais, em especial a constitucionalização do dever fundamental de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, são normas necessárias à consideração de qualquer entidade do Poder Público.

Isso posto, passa-se a analisar as possíveis normas regulamentadores da operação “*ship to ship*” modalidade atracado, no Estado de São Paulo.

Em início, deve-se considerar a observância da Constituição Federal, que ao longo do seu texto estabelece competências administrativas e legislativas para a regulação protetiva da natureza e das atividades portuárias. Além disso, deve haver especial consideração ao art. 225, da Constituição Federal, como norma fundamental da proteção ambiental, elevando o meio ambiente como direito fundamental das presentes e futuras gerações, o que acarreta na necessidade da cláusula geral protetiva do meio ambiente ser considerada em qualquer atuação do Poder Pública e da sociedade em assuntos de interesse ecológico, neste compreendido o do mar.

Além do mais, é importante ter em mente que a Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, deve também ser observada, na medida em que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) é aplicável aos direitos do mar. E, ainda, são princípios da PNMA, previstos no art. 2º, ações governamentais na manutenção do equilíbrio ecológico (inciso I), a racionalização do uso da água (inciso II), o planejamento e fiscalização do uso do meio ambiente (inciso III), a proteção

dos ecossistemas (inciso IV), o controle e o zoneamento de atividades, potencial ou efetivamente, poluidoras (inciso V), incentivo ao estudo e à pesquisa de tecnologias sustentáveis (inciso VI), o acompanhamento da qualidade ambiental (inciso VII), a recuperação de áreas degradadas (inciso VIII), a proteção de áreas ameaçadas de degradação (inciso IX) e a educação ambiental em todos os níveis (inciso X).

Demais disso, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, também estabelece objetivos e instrumentos para a proteção do meio ambiente, nos arts. 4º e 9º, destacando-se o objetivo de “*compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*” (PNMA, art. 4º, inc. I) e os instrumentos de “*estabelecimento de padrões de qualidade ambiental*” (PNMA, art. 9º, inc. I), “*avaliação de impactos ambientais*” (PNMA, art. 9º, inc. III) e “*o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras*” (PNMA, art. 9º, inc. IV).

Por fim, infere-se que a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA – como órgão seccional, com atribuição de executar “*programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental*” (PNMA, art. 6º, inc. V).

Como decorrência do programa cooperativa de proteção ambiental, próprio de federalismo cooperativo ecológico, deve-se considerar também a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, na qual estabeleceu como ação administrativa da União “*exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos*”, no art. 7º, inc XXIV. Ainda, o art. 7º, inc. XIV, “h”, estabelece ser competência da União licenciar atividades que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, observando-se os “*critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento*”.

O Decreto Federal nº 8.437, de 22 de abril de 2015, ao regulamentar o art. 7º, inc. XIV, “h”, da Lei Complementar nº 140/2011, conferiu à União, através do IBAMA, a competência para licenciar portos organizados e instalações portuárias que “*movimentem carga em volume superior a 450.000 TEU /ano ou a 15.000.000 ton/ano*”, abrangendo o TEBAR, conforme art. 3º, incs. IV e V, do Decreto Federal nº 8.437.

Oportuno destacar que com base no art. 4º, inc. II, da Lei Complementar nº 140, que o IBAMA firmou acordo de cooperação técnica com a CETESB, para delegar a competência ambiental de licenciamento do TEBAR, local onde se realiza a operação “*ship to ship double banking*”, em São Sebastião/SP – Litoral Norte de São Paulo.

Embora a CETESB e o IBAMA manifestem-se pela não aplicação da Instrução Normativa IBAMA nº 16/2013, ela foi utilizada como parâmetro inicial para a inclusão da atividade na licença de operação da TRANSPETRO, em razão da ausência de norma para a operação de transbordo entre embarcações, na modalidade, mesmo após o IBAMA ter considerado a não aplicação da norma para a operação “*ship to ship double banking*”. Nesse contexto, é claro que haveria incompatibilidade da IN IBAMA nº 16/2013, por conta da proibição da operação STS em zonas costeiras e próxima a unidades de conservação.

Todavia, deve-se ressaltar que a IN IBAMA nº 16/2013 dispõe no parágrafo único do art. 8º da possibilidade das áreas de restrição da operação serem submetidas à autorização por meio de justificativa técnica. Portanto, se a CETESB e o IBAMA desconsideraram a aplicação da Instrução Normativa IBAMA nº 16/2013 à operação “*ship to ship double banking*”, seria o caso de se regulamentar a operação, em âmbito nacional e estadual, garantindo-se segurança jurídica na fixação de normas prévias, garantindo-se previsibilidade e transparência tanto para o Setor Privado quanto para a sociedade.

Além do mais, outras normas devem também serem consideradas. A primeira delas é a Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000, na qual é disposto regramento para “a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional”. A “Lei do Óleo” prevê princípios básicos a serem atendidos na movimentação de óleo e outras substâncias perigosas em portos, instalações portuárias, como o TEBAR, plataformas e navios nas águas nacionais (art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.966). Por substância nociva ou perigosa, o art. 2º, inc. X, da Lei nº 9.966/00, define como aquela que “(...) *se descarregada nas águas, é capaz de gerar riscos ou causar danos à saúde humana, ao ecossistema aquático ou prejudicar o uso da água e de seu entorno*”.

Nesta norma, tem-se a definição de “plano de emergência” (mecanismo utilizado pela TRANSPETRO na inclusão da atividade STS em sua licença de operação), no art. 2º, inc. XIX, sendo definido como:

plano de emergência: conjunto de medidas que determinam e estabelecem as responsabilidades setoriais e as ações a serem desencadeadas imediatamente após um incidente, bem como definem os recursos humanos, materiais e equipamentos adequados à prevenção, controle e combate à poluição das águas.

O art. 7º, §1º, da Lei nº 9.966, estabelece que nas áreas de concentração de instalações portuárias, os planos de emergência individuais constarão como um único plano para toda a área sujeita à poluição, estabelecendo “*mecanismos de ação conjunta a serem implementados,*

*observado o disposto nesta Lei e nas demais normas e diretrizes vigentes”.*

Sobre a questão histórica da Lei do Óleo, Godofredo Mendes Vianna (2016, pp. 377-378) ensina que:

Com a intensificação do transporte marítimo internacional - incluindo-se o transporte de óleo e derivados - surgiu uma grande preocupação na comunidade internacional com as possíveis consequências ambientais decorrentes do exponencial aumento dos riscos associados a atividade da navegação, quando mais não seja em decorrência do rápido crescimento da frota mundial a partir da década de 1980.

Nesse contexto, foi firmado o primeiro instrumento multilateral internacional para a proteção do meio ambiente e prevenção de acidentes potencialmente poluidores, qual seja, a Convenção Internacional para Prevenção da Poluição do Mar por Óleo em 1954.

Posteriormente, sobreveio a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluída em Londres, em 1973, sendo seu texto complementado em 1978 pela Marpol 73/78, promulgada no Brasil através do Dec. 2.508, de 04.03.1998. Neste mesmo ano foi promulgada pelo Brasil, por meio do Dec. 2.870, a Convenção Internacional sobre o Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo (OPRC/90).

Em 2000, devido a ocorrência de dois acidentes de derramamento de óleo na Baía de Guanabara e em Bacarena, no Paraná, o ordenamento jurídico brasileiro se viu motivado a criar medidas de segurança para a prevenção e contenção de vazamentos por óleo no mar. Assim, finalmente, no plano nacional, foi publicada a Lei 9.966, de 28.04.2000, também conhecida como a Lei do Óleo, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.

A lei trata dos sistemas de prevenção, controle e combate da poluição, prevendo expressamente a obrigatoriedade de infraestrutura adequada dos portos, instalações portuárias e de apoio visando o recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos e para o combate da poluição.

No mais, importante destacar que o art. 27, inc. I, dispõe que compete à autoridade marítima, exercida diretamente por comandante da Marinha, a fiscalização de *“navios, plataformas e suas instalações de apoio, e as cargas embarcadas, de natureza nociva ou perigosa, autuando os infratores na esfera de sua competência”* (art. 27, inc. I, alínea “a”, da Lei nº 9.966), bem como o levantamento de *“dados e informações e apurar responsabilidades sobre os incidentes com navios, plataformas e suas instalações de apoio que tenham provocado danos ambientais”* (art. 27, inc. I, alínea “b”, da Lei nº 9.966) e o envio de *“dados, informações e resultados de apuração de responsabilidades ao órgão federal de meio ambiente, para avaliação dos danos ambientais e início das medidas judiciais cabíveis”* (art. 27, inc. I, alínea “c”, da Lei nº 9.966). A autoridade marítima é a Marinha do Brasil que, através do seu comandante, exerce a *“salvaguarda da vida humana e segurança da navegação no mar aberto e hidrovias interiores, bem como pela prevenção da poluição ambiental causada por navios, plataformas e suas instalações”* (art. 2º, inc. XXII, da Lei nº 9.966).

O art. 27, inc. II, da Lei nº 9.966/00, dispõe, no mais, competir ao órgão estadual de

meio ambiente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, responsável pela fiscalização, controle e proteção ao meio ambiente, exercer o efetivo controle ambiental e fiscalização dos portos e instalações portuários, além das embarcações, para “*avaliar os danos ambientais causados por incidentes ocorridos nessas unidades e elaborar relatório circunstanciado, encaminhando-o ao órgão federal de meio ambiente*” (art. 27, inc. III, alínea “a”, da Lei nº 9.966), “*dar início, na alçada estadual, aos procedimentos judiciais cabíveis a cada caso*” (art. 27, inc. III, alínea “b”, da Lei nº 9.966), “*comunicar ao órgão regulador da indústria do petróleo irregularidades encontradas durante a fiscalização*” (art. 27, inc. III, alínea “c”, da Lei nº 9.966) e “*autuar os infratores na esfera de sua competência*” (art. 27, inc. III, alínea “d”, da Lei nº 9.966).

Vale ressaltar que a competência de verificação das exigências previstas no licenciamento ambiental, cuja competência está prevista para o “*órgão federal de meio ambiente*” no art. 27, inc. II, “a”, da Lei nº 9.966, é aplicável à CETESB, considerando a delegação do licenciamento do Terminal Aquaviário Almirante Barroso realizada pelo IBAMA ao órgão estadual citado.

Feitas essas considerações sobre a Lei do Óleo, percebe-se ser plenamente possível sua aplicação no contexto da operação “*ship to ship*” em terminais aquaviários, notadamente no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP.

A Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol 73/78), mencionada pela CETESB, tem regramento específico para a operação “*ship to ship*”, no Anexo 1, Capítulo 8, nas Regras 40, 41 e 42. Todavia, o item 2, da Regra 40, dispõe que não deverão ser aplicadas as regras do capítulo para as “*operações de transferência de óleo relacionadas com plataformas fixas ou flutuantes*”. Com isso, aparentemente, não há aplicação das regras mencionadas para a operação STS na modalidade atracado.

Por sua vez, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP – também regulamentou a atividade pela Resolução nº 811, de 16 de março de 2020. O Capítulo III da norma regula o processo de “*autorização para operações de transbordo entre embarcações (ship-to-ship)*”, destacando a existência de 3 (três) modalidades da operação, no art. 8º, §1º, sendo elas por meio de embarcações atracadas ou fundeadas em área específica, embarcações em movimento em local onde não é exequível o fundeio e a operação mista, em que a aproximação e amarração ocorrem em movimento, sendo que a transferência se dá com uma das embarcações fundeadas.

Ato contínuo, a Resolução nº 811, de 16 de março de 2020, prevê no Capítulo I as disposições preliminares, dando a seguinte definição a operação “*ship to ship*”, no art. 3º, III: “*operações de transbordo ou transferência de carga de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis diretamente entre embarcações posicionadas lado a lado, localizadas em águas jurisdicionais brasileiras*”.

E, ainda, ressalta-se que, segundo o art. 13 da Resolução nº 811, de 16 de março de 2020, não se enquadram como operações *ship to ship* as atividades de carga e descarga de petróleo, seus derivados, biocombustíveis e gás natural quando feitas em terminais autorizadas pela ANP, na forma da Resolução ANP nº 52, de 02 de dezembro de 2015, que, no art. 1º, §1º, II, dispõe estar sujeita aos seus efeitos as instalações de terminais aquaviários.

Entretanto, a operação pura e simples em terminais aquaviários não foi e não é considerada como “*ship to ship*”, pois naquela a transferência se dará da embarcação para o terminal aquaviário, divergindo da operação de transbordo entre embarcações na espécie atracada, na qual uma embarcação é atracada no terminal e outra atraca a contrabordo da embarcação, procedendo-se à transferência necessária entre as embarcações. Ademais, é possível compreender pela aplicação da Resolução nº 811, de 16 de março de 2020, da ANP, por conta do art. 8º, §2º, que dispõe que “*Se a operação de transbordo ocorrer em área de porto organizado, também deverão ser encaminhadas*” cópias da autorização portuária e do contratado com o operador portuário. O art. 8º, *caput*, dispõe que a operação “*ship to ship*” deverá ser precedida de “*autorização específica da ANP*”, estabelecendo os documentos a serem anexados ao pedido em incisos logo abaixo do *caput*. Desse modo, certo é que o Regulador não excluiu a operação “*ship to ship double banking*” do campo da sua regulação. Essa situação é confirmada pela Observação Técnica 4 na Licença de Operação nº 68000462, da TRANSPETRO.

A NORMAM-08/DPC, norma administrativa da Marinha do Brasil, em seu turno, estabelece na Seção II, do Capítulo 6, os procedimentos para a transferência de óleo entre navios (operação “*ship to ship*”), contemplando explicitamente a modalidade atracado no conceito da operação “*ship to ship*”, no Capítulo 1, ao dispor sobre as siglas e definições. Para a Marinha do Brasil, a operação STS é:

(...) operação de transferência de petróleo e seus derivados, gases liquefeitos e químicos, como carga, entre dois navios localizados em AJB, excetuando-se as plataformas fixas, plataformas flutuantes, FPSO e FSU. Esse tipo de operação tem como característica principal a amarração de dois navios, um a contrabordo do outro, podendo ocorrer em mar aberto (fundeados ou em movimento conjunto) ou em áreas portuárias (atracados ou fundeados). A operação STS não contempla a transferência



de óleo para consumo das embarcações.

Destaca-se que é disposto como requisito geral na NORMAM-08/DPC, no Capítulo 6, Seção II, que “*a critério da Autoridade Marítima, a autorização para uma determinada área de operação STS, tanto em mar aberto ou em áreas portuárias, poderá ser precedida:*” (...) “3) *de Estudo de Análise de Risco da operação STS pretendida, onde constem os limites operacionais e ambientais para os navios tipo que serão empregados nessa operação (...)*”.

Passa a haver, portanto, discricionariedade para a autoridade marítima exigir ou não estudo de análise de risco da operação, o que deve ser superado à luz da precaução ambiental, corolário da cláusula geral de proteção do meio ambiente. A controvérsia sobre a necessidade de elaboração ou não do EIA/RIMA foi interpretada como atribuição técnica da CETESB (ou IBAMA, a depender da modalidade da operação), pelo Ministério Público Federal, legitimando sua ausência na inclusão da atividade na licença de operação da TRANSPETRO no TEBAR. Assim, uma vez atestada a segurança e a viabilidade procedimental, não se deveria adentrar no mérito do ato administrativo ambiental, que observa a discricionariedade ou vinculação administrativa (DI PIETRO, 2017, p. 292-293).

Todavia, a controvertida inexistência de EIA/RIMA, que encontra previsão constitucional como dever do Poder Público “*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*” (CF/88, art. 225, §1º, inc. IV), no âmbito da operação “*ship to ship double banking*” não pode base para uma discricionariedade do Estado em exigir ou não um estudo que possa garantir maior proteção ao meio ambiente.

Desta feita, emerge-se um problema de ética ambiental e também afeto ao desenvolvimento sustentável, a partir de uma análise crítica e por meio do método dedutivo, com objetivo de compreender – através da inserção do caso concreto aos fundamentos abstratos – se pode ter ocorrido ou não violação à garantia de meio ambiente ecologicamente equilibrado. É claro que o plano de emergência individual é de natureza técnica e, dessa maneira, é atendida a sustentabilidade do procedimento, a princípio. No entanto, a competência atribuída à autoridade marítima na Lei do Óleo e a NORMAM-08/DPC, da Marinha do Brasil, devem ser interpretadas na perspectiva ecológica e com atenção às possíveis consequências da ausência de estudo específico prévio à operação, o qual deve ainda garantir a publicidade prévia e simplificada, ainda mais pelo contexto social, comunitário e de grande risco que a operação “*ship to ship*” pode implicar a região do Litoral Norte do Estado de São Paulo.

É, com isso, que também deve ser observada a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), disposta no Decreto-lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942, mesmo porque se trata de norma “sobredireito”, versando sobre a interpretação, integração e aplicação das normas no tempo e no espaço (RAMOS, 2021, p. 15). Aliás, é a própria LINDB, respectivamente no art. 4º, que estabelece a aplicação da analogia para suprimimento de omissão legislativa, como é o caso da operação STS no Litoral Norte de São Paulo.

E, nesse contexto, destacam-se as disposições incluídas pela Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, buscando garantir segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público, neste compreendido o regramento do licenciamento ambiental portuário. Vale mencionar que a Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, normatizou o chamado “pragmatismo jurídico”, fundado, em suma, por 3 (três) premissas básicas: antifundacionalismo, consequencialismo e contextualismo, cabendo ao tomador de decisão analisar para além de premissas abstratas, dado ao caráter antifundacional, observando as consequências práticas da sua decisão e o contexto na qual se insere (POGREBINSCHI, 2005, 26-71).

O pensamento pragmático encontra críticas em razão da ausência de fundamentos ontológicos, mormente por uma alegada proximidade do realismo jurídico, teoria esta que busca justificar como, de fato, é tomada a decisão pelo julgador, substituindo critérios racionalistas por uma identificação empírica e formada pelo *background* (experiência prévia) do tomador de decisão. O Professor Lenio Luiz Streck considera, aliás, o pragmatismo jurídico como uma teoria anti-hermenêutica fundamentada em um arbítrio do intérprete (STRECK, 2018, p. 337-341).

Dos artigos introduzidos pela Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, destacam-se os arts. 20, 26 e 29, da LINDB, como possível solução da incerteza e como normas balizadoras da tomada decisão pública em material ambiental.

No art. 20, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, tem-se uma verdadeira positivação do consequencialismo jurídico, no qual a esfera administrativa não poderá se fundamentar em valores abstratos para a tomada de decisão sem considerar as consequências práticas da sua decisão, reduzindo inseguranças jurídicas, subjetivismo e obrigando o tomador de decisão a uma análise das circunstâncias do caso concreto, avaliando, no limite da juridicidade, as alternativas para a melhor decisão sob um aspecto da proporcionalidade. Superam-se concepções mecanicista e realista da aplicação do direito, na qual se pressupõe a predisposição em normas abstratas de todas soluções ou que a aplicação de normas gerais e abstratas seriam suficientes, dando-se espaço a uma concepção pragmática da atividade de

aplicação do direito, que deve considerar as consequências negativas ao meio ambiente e à sociedade, em cada contexto, de modo a efetivamente valorar consequências práticas da decisão (FILHO, 2018).

O art. 26, da LINDB, estabelece avanço à consensualidade, para a formação de uma justiça distributiva e instrumento de promoção do interesse público, eliminando incerteza jurídica na aplicação do direito público no âmbito do licenciamento, até mesmo ambiental, podendo haver consulta pública e ser firmado compromisso com o particular para a observância de uma solução adequada e proporcional (GUERRA, 2018, p. 135-169).

Por fim, o art. 29, da LINDB, institui a poder-dever de que qualquer órgão observe a manifestação dos interessados – através de consulta pública – para emissão de ato normativo pela autoridade, conferindo ao ato validade e legitimação (MONTEIRO, 2018, p. 225-242).

Além das disposições de caráter nacional, é aplicável também as normas do Estado de São Paulo, da qual se destaca a Constituição Estadual, que estabelece no art. 191, o dever do Estado e dos Municípios, com a participação da sociedade, de preservarem, conservarem, defenderem, recuperarem e melhorarem o meio ambiente, em todas as suas formas, em harmonia com o desenvolvimento sustentável.

Não restam dúvidas que o ordenamento jurídico em prol do meio ambiente deve ser observado, reduzindo o grau de incerteza, a fim de evitar arbitrariedades em detrimento dos direitos da natureza.

A posição protetiva do meio ambiente também encontra forte jurisprudência em prol do meio ambiente. São diversos os julgados que elevam o direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado como de observância compulsória pelo Estado, evitando reduções protetivas, sejam elas normativas ou não, que possam implicar retrocesso ambiental, como na retirada da sociedade civil no âmbito da tomada de decisão em matéria ambiental, como ocorreu na declaração de inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto nº 10.224/2020, por ter extinguido a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 651/DF, com relatoria da ministra Cármen Lúcia, ocorrido em 28/4/2022.

Outro exemplo de manifestação *pro natura* pelo Supremo Tribunal Federal, foi a declaração de inconstitucionalidade da concessão automática da licença ambiental para empresas que exerçam atividade de médio risco ambiental, no sistema da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, bem como reconheceu

tratar-se de retrocesso inconstitucional a simplificação do licenciamento ambiental em razão de desburocratização e desenvolvimento econômico, por violação aos princípios da prevenção e da precaução ambiental, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6808/DF, com relatoria da ministra Cármen Lúcia, que ocorreu em 28/4/2022.



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vida em sociedade é condição necessária para a obtenção de bem-estar humano, o qual é dependente de uma atuação integrada para atendimento de pretensões coletivas e individuais. A ideia de viver em sociedade pressupõe a existência de uma organização de ordem interna, e externa, a qual se dá através de um Estado, limitando determinadas liberdades humanas para uma coexistência harmônica. A figura do Estado pressupõe uma organização política e administrativa, através de um regramento normativo positivado, em regra. Cabe ao Estado e à sociedade importantes papéis na proteção de determinados valores e bens jurídicos, de ordem constitucional, como é o caso do meio ambiente ecologicamente equilibrado necessário à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, direito fundamental na ordem interna, com previsão no art. 225, da Constituição Federal, e direito humano, em recente consagração pela Organização das Nações Unidas, não obstante sua relevância internacional tenha como marco temporal o Protocolo de Estocolmo, em 1972.

Não há dúvidas da importância do meio ambiente para a manutenção da vida humana, devendo ser princípio vetor da atuação pública e privada a o desenvolvimento sustentável, ressignificado a partir das dimensões social, ética, ambiental, econômica e jurídico-política do Princípio da Sustentabilidade. A garantia de sustentabilidade relaciona-se com a própria ética ambiental, exigindo-se a observância de preceitos éticos e racionais para a garantia de manutenção de vida digna em condições ambiental sustentáveis.

De qualquer modo, a globalização e a economia – além de outros fatores – impulsionam a inovação tecnológica. Novas tecnologias e atividades surgem, cabendo ao Estado estabelecer o regramento jurídico aplicável. Mas em determinadas situações a positivação de regramento específico não é regulamentada, possibilitando maior discricionariedade no campo da aplicação da norma jurídica na tomada de decisão do intérprete e da autoridade pública.

A operação “*ship to ship double banking*”, realizada no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, no Litoral Norte Paulista, é exemplo de atividade ainda sem regramento normativo específico próprio pelo Estado de São Paulo, que há mais de 5 (cinco) anos autorizou a inclusão da atividade na licença de operação da TRANSPETRO no uso do Terminal Aquaviário de São Sebastião. A inclusão da atividade deu-se sem avaliação de impactos ambientais pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, entidade responsável pelo licenciamento da operação, em razão da delegação realizada pelo IBAMA. Todavia, a ausência de “avaliação”, declarada pela própria CETESB, não significou uma ausência técnica

de análise, a qual ocorreu por meio de estudos de análise de riscos e planos de ação de emergência apresentados pela metodologia “HAZID”, listando e classificando os perigos e acidentes, a fim de permitir que a TRANSPETRO possa operar por meio do “*ship to ship*”.

A ausência de EIA/RIMA, portanto, não significa a inexistência de estudos técnicos, em prol da garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, a não existência de informações prévias e simplificadas, bem como a ausência de participação social anterior à inclusão da atividade na licença de operação da TRANSPETRO para uso do Terminal Aquaviário de São Sebastião/SP, violou os ideais democráticos do processo de licenciamento ambiental. Essa questão foi ressaltada pelo Ministério Público Federal nos autos do Inquérito Civil Público nº 1.34.033.000162/2017-83, tendo a empresa Petrobras Transporte S.A. buscado suprir essa lacuna democrática por meio de consulta pública digital, entre junho e julho de 2020, por conta da Pandemia da COVID-19, que obstou a consulta presencial, quando já funcionava a operação “*ship to ship*” por mais de 3 (três) anos.

É claro que não é papel do controlador substituir a atuação técnica do órgão ambiental. Mas é papel do órgão de controle externo garantir a observância do ordenamento jurídico, o qual prevê a cidadania como fundamento da República, em especial o Ministério Público, enquanto entidade essencial à ordem democrática e a proteção do meio ambiente. A sociedade também assume o importante papel de controle social, fiscalizando a atuação do Poder Público e do agente privado, notadamente quando envolver direito difuso e fundamental, como é o meio ambiente. Aliás, a participação social na coprodução e cogestão de políticas públicas ambientais encontra base constitucional do princípio republicano e no exercício de cidadania ativo, além de previsão expressa no art. 225, da Lei Maior, que lhe institui dever fundamental, estando em sintonia com as premissas de governança pública e *accountability* social.

Aliás, vale ressaltar que a atuação social, mesmo que *a posteriori*, apenas se deu em razão da atuação ativa do Instituto Ilhabela Sustentável que denunciou o caso ao Ministério Público, considerando que, até então, não estavam acessíveis, e inclusivas, as informações do procedimento.

Percebe-se, nesse norte, a importância da garantia e dever de atuação da sociedade em prol do meio ambiente.

Com base nos dados analisados, e na própria resposta da CETESB, órgão licenciador da operação “*ship to ship*” no Litoral Norte de São Paulo, confirmou-se a hipótese inicial desta pesquisa, não havendo regramento jurídico específico para a operação “*ship to ship double*”.

*banking*”, realizada no Litoral Norte do Estado de São Paulo, sendo crucial a aplicação do regramento geral, estadual ou federal. Deve, ademais, a análise se dar à luz da Constituição da República Federativa do Brasil, que elevou a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado a direito fundamental das presentes e futuras gerações. Nessa linha, deve a CETESB e a TRANSPETRO observarem *standards* mínimos para a proteção do meio ambiente, possibilitando o controle e a coprodução da tutela do meio ambiente a partir da análise e supervisão da operação “*ship to ship*”, no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, inclusive por meio de auditorias democráticas, com amplo debate público, a serem promovidas pelo Poder Público e pelo agente privado, a partir da exigência da sociedade, diretamente ou por meio de terceiros, como a academia, o Ministério Público, dentre outros, em prol da proteção da importante área ambiental marítima e da sociedade dependente do meio ambiente equilibrado.

Não restam dúvidas de que, tecnicamente, a operação está sendo supervisionada e com as exigências previstas em norma jurídica pela CETESB, pela Marinha do Brasil e pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. A Licença de Operação n° 68000462 demonstra esse contexto nas exigências técnicas diretamente ligadas à operação de número “26” e e “27”, além das observações “1”, “4” e “5”.

Há poucas normas que regem a operação “*ship to ship*” de maneira especificam, sendo, ainda, a maioria regulamentadora para as outras duas modalidades de “*ship to ship*”, a “*ship to ship at anchor*” (ou fundeado) e a “*ship to ship underway*” (em navegação), como a Instrução Normativa IBAMA n° 16, de 26 de agosto de 2013, Regras 40, 41 e 42, Capítulo 8, do Anexo 1, da Convenção MARPOL - Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, a Resolução ANP 811/20, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Outras tem aplicação para qualquer modalidade de STS, como o Capítulo 6, das Normas da Autoridade Marítima (NORMAM) 8, da Marinha do Brasil, e a Lei Federal n° 9.966, de 28 de abril de 2000.

É passível de aceitação que não haja aplicação da IN IBAMA n° 16, de 26 de agosto de 2013, para a operação “*ship to ship double banking*”, o que gerou grande receio da sociedade, mesmo porque a regra geral é de vedação da operação “*ship to ship*” em área com menos de 50 km (cinquenta quilômetros de distância) da zona costeira e de unidades de conservação.

Todavia, não se deve aceitar a ausência de observância de determinados regramentos normativos, em especial a Constituição Federal, que estipular regra normativa fundamental, e de observância vinculada aos órgãos públicos, de todos os Poderes da República, da



necessidade de se proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, abrangendo o direito de tutela normativa do oceano, da zona costeira, enfim, do mar. Ainda, além do ordenamento constitucional, é crucial que se observe os preceitos infraconstitucionais de proteção ao meio ambiente, que devem ser considerados na proteção dos direitos da natureza. Dentre os regramentos aplicáveis, cita-se a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a fim de que seja dada a devida análise das possíveis consequências na tomada equivocada de decisão excludente da participação e controle sociais, além das premissas técnicas ambientais, que devem ser baseadas nos princípios da precaução e da prevenção.

Além das disposições normativas de índole nacional, é necessário que se observe a Constituição do Estado de São Paulo, em especial no seu art. 191, que dispõe a participação da sociedade como necessária, ao lado do Estado e dos Municípios, para garantir a preservação, a conservação, a defesa, a recuperação e a melhoria do meio ambiente, observando-se a sustentabilidade do desenvolvimento.

Somente com *standards* normativos mínimos de proteção ambiental aplicáveis à operação “*ship to ship double banking*” é que se garantirá o equilíbrio ecológico das presentes e futuras gerações, nesta atividade, até 2017, pioneira no Estado de São Paulo. Para maior garantia e segurança jurídica, além de maior eficiência e sustentabilidade na operação, um possível caminho é a regulamentação normativa específica pelo Estado de São Paulo da operação “*ship to ship double banking*”, com objetivo de não somente instituir regras formais, mas de se garantir a governabilidade ambiental e coparticipação da sociedade na gestão e fiscalização do empreendimento, com informações prévias e acessíveis.



## 5. REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. “Cidadania e direitos num mundo globalizado”. In: **Perspectivas: revista de ciências sociais**. São Paulo: Ed. Unesp, v. 22, 1999, p. 95-108.

ANDREOLI, Taís Pasquotto. NOGUEIRA, Ana Carolina Vieira. **Falsos discursos mercadológicos: Greenwashing x Bluwashing**. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração. v. 15. n. 2. abr-jun. 2021.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Proteção do Meio Ambiente: o papel do federalismo cooperativo**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/17/federalismo-cooperativo-meio-ambiente/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.

BAMBIRRA, Felipe Magalhães. FERREIRA, Fernanda Busanello. **Controle popular da atividade minerária e audiências públicas de licenciamento ambiental: Legitimidade pelo procedimento**. Revista DIREITO E JUSTIÇA – Reflexões Sociojurídicas – v. 16. n. 27, p. 285-302. nov. 2016

BARROS, Juliana Augusta Medeiros de. **A Interpretação Constitucional Evolutiva e a Cidadania Social: elementos para uma hermenêutica jurisdicional de implementação efetiva dos direitos fundamentais trabalhistas**. 2012. 388 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.7

BARROS, Laura Mendes Amando de. **Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

BENJAMIN, Antonio Herman V. “Introdução ao direito ambiental brasileiro”. In: **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. V. I. Organizadores: MACHADO, Paulo Affonso; MILARÉ, Édís. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 45.

BERNARDO, José Vicente. **Especial ESG é destaque da edição 97 da Forbes Brasil**. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbesesg/2022/06/especial-esg-e-destaque-da-edicao-97-da-forbes-brasil/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BOCKORNI, B. R. S.; GOMES, A. F. **A amostragem em snowball (bola de neve) em uma pesquisa qualitativa no campo da administração**. Revista de Ciências Empresariais da UNIPAR, Umuarama, v. 22, n. 1, p. 105-117, jan./jun. 2021.

BORGES, Cristiano Araujo. **Sustentabilidade: Utilização Indiscriminada nas Políticas do Turismo Brasileiro**. 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 nov 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei n° 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm). Acesso em: 01 abr 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n° 140, de 08 de dezembro de 2011**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 05 nov 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 01 nov 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm). Acesso em: 05 nov 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9966.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9966.htm). Acesso em: 05 jun 2022.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa IBAMA nº 16, de 26 de agosto de 2013**. Disponível em:  
[https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao\\_normativa/2013/in\\_ibama\\_16\\_2013\\_regulamenta\\_procedimentos\\_shiptoship.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2013/in_ibama_16_2013_regulamenta_procedimentos_shiptoship.pdf). Acesso em: 05 out 2020.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. **Normas da Autoridade Marítima 8**. Disponível em:  
[https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br/dpc/files/normam08\\_2.pdf](https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br/dpc/files/normam08_2.pdf).  
Acesso em: 05 jul 2022.

\_\_\_\_\_. **Resolução ANP nº 811, de 16 de março de 2020**. Disponível em:  
<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-811-de-16-de-marco-de-2020-248327333>.  
Acesso em: 05 out 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 586224**. Recorrentes: Estado de São Paulo e Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – SIFAESP. Recorridos: Câmara Municipal de Paulínia e Município de Paulínia. Relator: Ministro Luis Fux. Julgamento em 05 de maio de 2015. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2616565&numeroProcesso=586224&classeProcesso=RE&numeroTema=145>. Acesso em: 11 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 109**. Autor: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria. Relator: Ministra Carmén Lúcia. Julgamento em 28 de abril de 2022. Disponível em:  
<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1575710056/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6808-df-0052474-2420211000000/inteiro-teor-1575710127>. Acesso em: 11 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6808/DF**. Autor: Partido Socialista do Brasil. Relator: Ministro Edson Gachin. Julgamento em 30 de novembro de 2017. Disponível em:  
<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770094549/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-109-sp-sao-paulo-0001725-9120071000000/inteiro-teor-770094559>. Acesso em: 11 jul. 2022.

CÂMARA, João Batista Drummond. **Governança ambiental no Brasil: Ecos do passado**. *Revista de Sociologia e Política*. v. 21. n. 46. p. 125-1246. jun. 2013.

CARVALHO, Lidiane Eluizete de. **Direito, ambiente e emancipação social**. *Revista Direito & Práxis*, v. 6, n. 10, 2015, p. 645-676. 2015.

CETESB. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/>. Acesso em: 03 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Consulta Autenticidade do Documento**. Disponível em: <https://autenticidade.cetesb.sp.gov.br/autentica.php>. Acesso em: 03 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Licença de Operação nº 68000462**. Disponível em: <https://autenticidade.cetesb.sp.gov.br/autentica.php>. Acesso em: 03 jul. 2022.

CHAD, José Gebran Batoki. **Federalismo cooperativo e tributação para o meio ambiente: aspectos jurídicos**. Monografia (Pós-graduação em Direito Tributário). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo. 2022.

\_\_\_\_\_. “Participação social nas operações de transbordo entre embarcações na modalidade atracado em terminais aquaviários”. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA “DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO”. **Anais**. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2020. 559p. ISBN978-65-86465-22-8. pp. 390-391. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2022/03/Livro-1-Anais-do-II-Seminario.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

CONAPRA. RJ, Praticagem. **Praticagem de São Paulo impede grave acidente em São Sebastião**. Disponível em: <http://praticagemrio.com.br/noticias/praticagem-de-sao-paulo-impede-grave-acidente-em-sao-sebastiao/>. Acesso em: 8 jul. 2020.

COLLET, Andressa. **Papa em apelo ao meio ambiente: Deus deu um jardim, não deixemos um deserto aos filhos**. Disponível em: <https://www.vaticannews.va/pt/papa/news/2021-05/papa-francisco-mensagem-video-plataforma-de-acao-laudato-si-21.html>. Acesso em: 02 dez 2021.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FEDERAL, Assessoria de Comunicação Social do Ministério Público. **MPF e MP/RJ movem ação contra Petrobras e Transpetro por vazamento de óleo nas baías da Ilha Grande e Sepetiba (RJ)**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-e-mp-rj-movem-acao-contra-petrobras-e-transpetro-por-vazamento-de-oleo-nas-baias-da-ilha-grande-e-sepetiba-rj>. Acesso em: 10 jul. 2020.

FEDERAL, Ministério Público. **Sala de Atendimento ao Cidadão**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/servicos/sac>. Acesso em: 03 jul. 2020.

FERRY, Luc. **A nova ordem ecológica: a árvora, o animal e o homem**. Rio de Janeiro: Difel, 2009.

FILHO, Marçal Justen. “Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas”. In: **Rev. Direito Adm.: Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)**. Rio de Janeiro, nov. 2018, pp. 13-41.

FIOVARANTI. Carlos Fioravanti. “Mais vida no mar: censo internacional amplia conhecimento sobre a biodiversidade”. In: **Revista Pesquisa Fapesp**. ed. 176. out. 2010. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/mais-vida-no-mar/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

FONSECA, Maria Hemília e FACIROLI, Mariana Inácio. **Agenda 2030 e Diálogo Social: Contribuições para o alcance das metas do desenvolvimento sustentável**. Ver. De Direito

e Sustentabilidade, v. 6, n. 1, p. 94-115, jan/jun. 2020.

FREITAS, Juarez. “Direito da Infraestrutura, Investimentos Públicos e o Teste de Sustentabilidade”. In: MILARÉ, Édis. **Infraestrutura no direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Thiago. **Aquisições públicas sustentáveis: o princípio da sustentabilidade encarado para além da questão ambiental**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 2, n. 1, p. 83-94, jan/jun. 2012.

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

\_\_\_\_\_. **Reflexos da ESG nas atividades da advocacia empresarial e ambiental**. Revista Consultor Jurídico. 21 fev 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-21/reflexos-esg-atividades-advocacia-empresarial-ambiental?imprimir=1>. Acesso em: 04 jan. 2022.

FREITAS, Vladimir Passos de, e FREITAS, Mariana Almeida Passos de. “A complexidade das ações civis públicas envolvendo meio ambiente e populações vulneráveis”. In: MILARÉ, Édis. **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GUERRA, Sérgio e PALMA, Juliana Bonacorsi de. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. In.: **Rev. Direito Adm.: Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)**, Rio de Janeiro, nov. 2018, pp. 135-169.

HARTMANN, Ivar Alberto. “A Right to Free Internet? On Internet Access and Social Rights” (November 17, 2013). In: **Suffolk University Journal of High Technology Law**, Vol. XIII, No. 2, 2013. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2355900](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2355900). Acesso em: 11 jul. 2022.

IMRAN, Sophia. ALAM, Khorsheld. BEAUMONT, Narelle. **Reinterpreting the Definition of Sustainable Development for a More Ecocentric Reorientation**. Sustainable Development. v. 22. 2014.

IUCN. **World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development**. 1980. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/wcs-004.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria General Del Derecho y Del Estado**. Trad. Eduardo Garcia Maynes. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983

LAGE, Allene Carvalho. **Administração Pública Orientada para o Desenvolvimento Sustentável. Um estudo de caso: Os ventos das mudanças no Ceará também geram**

**energia**. 2001. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Mestrado em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LITTLE, P. E. (2018). **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Anuário Antropológico, 28(1), 251–290. Recuperado de <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6871>.

LOEWENSTEIN, Karl. **Political Power & The Governmental Process**. Chicago, Phoenix Books, 1965.

MACEDO, Rodrigo de Campos. RESENHA SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: Incluyente, Sustentável, Sustentado**. Revista de Geografia Agrária, vol. 10, n. 20, p. 562-565, jul. 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. Atual. Miguel Alfredo Malufe Neto. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARRARA, Thiago. **Direito Administrativo: Transformações e Tendências**. São Paulo: Almedina, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

\_\_\_\_\_. **Infraestrutura no direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MILARÉ, Édis, e DIAS, Maria Camila Cozzi Pires de Oliveira. “A articulação entre o Poder Público e o empreendedor na Gestão Ambiental de Empreendimentos de Infraestrutura”. In: MILARÉ, Édis. **Infraestrutura no direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MONTEIRO, Vera. “Regime jurídico da consulta pública”. In: **Rev. Direito Adm.: Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)**, Rio de Janeiro, nov. 2018, pp. 225-242.

NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. 3. ed. Campinas: Millenium, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ética Ambiental**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

NETO, Djalma Brochado. ALVEME, Tarin Cristino Frota Mont’ Alverne. **Ecocídio: proposta de uma política criminalizadora de delitos ambientais internacionais ou tipo penal propriamente dito?** Revista Brasileira de Políticas Públicas. v. 8. n. 1. 2018.

NETO, Paulo Stanich, organizador, vários autores. **Direito das Comunidades Tradicionais Caiçaras**. 1. ed. São Paulo: Café com Lei, 2016.

NEWS, ONU. **ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em: 01/08/2022.

ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. **Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, de 1973**. Disponível em: <https://portalmaritimo.com/marpol/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

PACHECO, Michel Bessa. **Apontamento: Medidas da Terra e do Mar**. Portugal: Hidrográfico Marinha, 2013. Disponível em: [https://www.academia.edu/6427583/Medidas\\_da\\_Terra\\_e\\_do\\_Mar](https://www.academia.edu/6427583/Medidas_da_Terra_e_do_Mar). Acesso em: 17 ago. 2022.

PAGINI, Juliana. **A Cidadania Participativa no Sistema Único de Assistência Social**. *Holos*, v. 8, p. 330-341, nov/dez, 2015.

PAULO, Gazeta de São. **Transpetro faz consulta pública pela internet para operação 'Ship to Ship' no Canal de São Sebastião**. Disponível em: <https://www.gazetasp.com.br/estado/2020/06/1071300-transpetro-faz-consulta-publica-pela-internet-para-operacao----ship-to-ship---no-canal-de-sao-sebastiao.html>. Acesso em: 11 jul. 2020.

POGREBINSCHI, Thamy. **Pragmatismo: teoria social e política**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.

PONZILACQUA, Marcio Henrique Pereira. **Chamando o Direito às Falas – Linguagem do Direito, Cidadania e Emancipação Sociopolítica**. Franca: Unifran, 2010.

\_\_\_\_\_. **As Ongs como Mediação Político-jurídica nas Questões Socioambientais Ante o Processo Emancipatório das Comunidades**. 2007. 342 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sociologia Ambiental do Direito: Análise sociojurídica, complexidade ambiental e intersubjetividade**. Petrópolis: Vozes, 2015.

PORTAL, Environment & Society. **IUCN, ed., World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development**. Disponível em: <http://www.environmentandsociety.org/mml/iucn-ed-world-conservation-strategy-living-resource-conservation-sustainable-development#:~:text=The%20World%20Conservation%20Strategy%20of,conservation%20rather%20than%20hinder%20it..> Acesso em: 13 jul. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

RURAL, Globo. **Papa diz em mensagem que meio ambiente é "responsabilidade de todos"**. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2017/06/papa-diz-em-mensagem-que-meio-ambiente-e-responsabilidade-de-todos.html>. Acesso em: 02 dez 2021.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989**. Disponível em:



<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 01 jun 2022.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**. Tradução de Élcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

SOARES, Estber Bueno. “Origem e Evolução do Estado Federal”. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalista Atual: Teoria do Federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

SOUZA, Nelson Mello e. **Educação Ambientanl: dilemas da prática contemporânea**. Rio de Janeiro: Thex, 2000.

SILVA, Ana Tereza Reis da Silva. **Áreas protegidas, populações tradicionais da Amazônia e novos arranjos conservacionistas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 34. n. 99. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. PEDRA, Adriano Sant’Ana. **Transparência nas audiências públicas ambientais como instrumento de maximização ao dever fundamental de proteção ao meio ambiente**. Revista Brasileira de Estudos Políticos. n. 112. p. 271-298. jan-jun. 2016.

STRECK, Lênio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**. Editora Letramento: Belo Horizonte, 2018.

TRANSPETRO. **Licenciamentos**. Disponível em: <http://transpetro.com.br/transpetro-institucional/sociedade-e-meio-ambiente/licenciamentos.htm>. Acesso em: 11 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Licenciamentos**. Disponível em: <http://transpetro.com.br/transpetro-institucional/sociedade-e-meio-ambiente/licenciamentos.htm>. Acesso em: 11 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Licenciamentos**. Disponível em: <https://transpetro.com.br/transpetro-institucional/quem-somos.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Resposta à manifestação privada na Consulta Pública #19**. Disponível em: <https://transpetro.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A9D2A7C739B0B7C0174502557934CB3>. Acesso em: 11 jul. 2022.

TRENTINI, Flavia. **Certificação dos biocombustíveis e sustentabilidade: estudo sobre a coerência entre os sistemas comunitário europeu e brasileiro**. 2018. 418 f. Tese (livre-docência) - Departamento de Direito Privado e Processo Civil da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – Área de Direito Agrário – Edital 44/2017.

TRIGUEIRO, André. **Alfabetização ecológica: o desafio para a educação do século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** Campinas: Autores Associados, 2008.

VIANNA, Godofredo Mendes. “O Tribunal Marítimo e seu papel nos acidentes ambientais”. In: MILARÉ, Édís. **Infraestrutura no direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

WAINER, Ann Helen. **Legislação Ambiental Brasileira: Evolução Histórica do Direito Ambiental**. Revista de informação legislativa, v. 30, n. 118, abr/jun. 1993.

WEISS, Edith Brown. **Conference on Human Rights, Public Finance, and the Development Process: In fairness to future generations and sustainable development**. American University International Law Review. v. 8. n. 1, 1992.



## ANEXO 1 – E-mail 1

20/08/22, 09:09

E-mail de Universidade de São Paulo - Pedido de informações sobre a operação "Ship to ship" em São Sebastião



José Gebran Batoki Chad &lt;josegebranbc@usp.br&gt;

**Pedido de informações sobre a operação "Ship to ship" em São Sebastião**

1 mensagem

**José Gebran Batoki Chad** <josegebranbc@usp.br>  
Para: carlos.nunes@iis.org.br

14 de março de 2022 12:53

Prezado(a),

Cumprimentando-o(a) formalmente, informo que sou aluno do programa de mestrado em direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e que minha pesquisa envolve aspectos jurídicos e sociais atinentes à operação de transbordo entre embarcações no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP.

Gostaria de algumas respostas para a complementação da minha pesquisa:

- 1) Houve prorrogação da licença de operação no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, incluindo a atividade "ship to ship"?
- 2) Há alguma nova norma administrativa ou interno, além das legais, que trate da operação de transbordo entre embarcações por terminais aquaviários (ship to ship double banking)?
- 3) Foram observadas na eventual prorrogação da licença a participação da sociedade e comunidade local, por qualquer meio (como audiências públicas, consultas públicas)?
- 4) Houve alguma resposta do Poder Público quanto à manifestação da sociedade civil organizada, após a emissão da licença e sua eventual prorrogação?

Atenciosamente,  
José Gebran Batoki Chad.  
Aluno do programa de mestrado em direito pela FDRP-USP  
(12) 98212-8383



## ANEXO 2 – E-mail 2

20/08/22, 09:08

E-mail de Universidade de São Paulo - Registro de Solicitação de Informação



José Gebran Batoki Chad &lt;josegebranbc@usp.br&gt;

---

**Registro de Solicitação de Informação**

1 mensagem

---

**noreplysic@sp.gov.br** <noreplysic@sp.gov.br>  
 Para: josegebranbc@usp.br

15 de março de 2022 15:05

Prezado(a) Sr(a) José Gebran Batoki Chad

**CONFIRMAMOS O RECEBIMENTO DE SUA SOLICITAÇÃO** de acesso a documentos, dados e informações.Anote o número do seu protocolo: **54695223611** Data: 15/03/2022**Órgão/Entidade:** Companhia Ambiental do Estado de São Paulo**SIC:** Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB**Forma do recebimento da resposta:** Correspondência eletrônica (e-mail)**Solicitação:**

Prezado(a),

Cumprimentando-o(a) formalmente, informo que sou aluno do programa de mestrado em direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e que minha pesquisa envolve aspectos jurídicos e sociais atinentes à operação de transbordo entre embarcações no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, atividade licenciada pela CETESB e operada pela TRANSPETRO.

Gostaria de algumas respostas para a complementação da minha pesquisa:

- 1) Houve prorrogação da licença de operação no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, incluindo a atividade "ship to ship"?
- 2) Há alguma nova norma administrativa ou interno, além das legais, que trate da operação de transbordo entre embarcações por terminais aquaviários (ship to ship double banking)?
- 3) Quais são as normas que regem a operação ship to ship e o respectivo licenciamento?
- 4) Foram observadas na eventual prorrogação da licença a participação da sociedade e comunidade local, por qualquer meio (como audiências públicas, consultas públicas)?

Atenciosamente,

José Gebran Batoki Chad.

Aluno do programa de mestrado em direito pela FDRP-USP

(12) 98212-8383

O seu pedido de informação deverá ser processado no prazo de 20 (vinte) dias, conforme estabelecido no § 1º do artigo 15 do Decreto nº 58.052, de 18/05/2012, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, conforme dispõe o § 2º do mesmo artigo. Aplica-se o disposto nos artigos 91 e 92 da Lei Estadual nº 10.177, de 30/12/1998, conforme previsto no artigo 22 do Decreto nº 58.052/2012.

Dentro deste prazo o interessado será informado, também, sobre a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão, ou sobre as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido.

Atenciosamente,

SIC.SP

Governo do Estado de São Paulo



## ANEXO 3 – E-mail 3

20/08/22, 09:07

E-mail de Universidade de São Paulo - Direito à Informação - pedido



José Gebran Batoki Chad &lt;josegebranbc@usp.br&gt;

**Direito à informação - pedido**

1 mensagem

José Gebran Batoki Chad <josegebranbc@usp.br>  
Para: sic\_transpetro@transpetro.com.br

14 de março de 2022 12:50

Prezado(a),

Cumprimentando-o(a) formalmente, informo que sou aluno do programa de mestrado em direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e que minha pesquisa envolve aspectos jurídicos e sociais atinentes à operação de transbordo entre embarcações no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP.

Gostaria de algumas respostas para a complementação da minha pesquisa:

- 1) Houve prorrogação da licença de operação no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, incluindo a atividade "ship to ship"?
- 2) Há alguma nova norma administrativa ou interno, além das legais, que trate da operação de transbordo entre embarcações por terminais aquaviários (ship to ship double banking)?
- 3) Foram observadas na eventual prorrogação da licença a participação da sociedade e comunidade local, por qualquer meio (como audiências públicas, consultas públicas)?

Atenciosamente,

José Gebran Batoki Chad.

Aluno do programa de mestrado em direito pela FDRP-USP

(12) 98212-8383





## ANEXO 4 – E-mail 4

20/08/22, 09:07

E-mail de Universidade de São Paulo - Direito à Informação - pedido



José Gebran Batoki Chad &lt;josegebranbc@usp.br&gt;

**Direito à informação - pedido**

3 mensagens

José Gebran Batoki Chad <josegebranbc@usp.br>  
 Para: ouvidoria\_cetesb@sp.gov.br, ssebastiao\_cetesb@sp.gov.br

14 de março de 2022 12:55

Prezado(a),

Cumprimentando-o(a) formalmente, informo que sou aluno do programa de mestrado em direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e que minha pesquisa envolve aspectos jurídicos e sociais atinentes à operação de transbordo entre embarcações no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, atividade licenciada pela CETESB e operada pela TRANSPETRO.

Gostaria de algumas respostas para a complementação da minha pesquisa:

- 1) Houve prorrogação da licença de operação no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, incluindo a atividade "ship to ship"?
- 2) Há alguma nova norma administrativa ou interno, além das legais, que trate da operação de transbordo entre embarcações por terminais aquaviários (ship to ship double banking)?
- 3) Quais são as normas que regem a operação ship to ship e o respectivo licenciamento?
- 4) Foram observadas na eventual prorrogação da licença a participação da sociedade e comunidade local, por qualquer meio (como audiências públicas, consultas públicas)?

Atenciosamente,  
 José Gebran Batoki Chad.  
 Aluno do programa de mestrado em direito pela FDRP-USP  
 (12) 98212-8383

Claudio Luiz Dias <cladidas@sp.gov.br>  
 Para: José Gebran Batoki Chad <josegebranbc@usp.br>  
 Cc: CMS - AGENCIA AMBIENTAL DE SaO SEBASTIAO <cms\_cetesb@sp.gov.br>, Ouvidoria Cetesb <ouvidoria\_cetesb@sp.gov.br>

17 de março de 2022 17:04

Prezado Sr. José Gebran

Seguem os esclarecimentos solicitados.

- 1) Houve prorrogação da licença de operação no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, incluindo a atividade "ship to ship"?

Sim, em 2021.

A discussão sobre atividade de STS modalidade atracado no Pier da TRANSPETRO em São Sebastião iniciou-se em 2014 e foi incluída da Licença de Operação do Terminal Aquaviário de São Sebastião nº 68000263 de 2017.

A integra dos Processos CETESB relacionados ao tema, bem como os estudos apresentados peal TRANSPETRO estão disponíveis em <https://transpetro.com.br/transpetro-institucional/sociedade-e-meio-ambiente.htm>.

Posteriormente, quando da renovação da LO, manteve-se a atividade de transbordo entre navios na LOR 68000462 de agosto de 2021.

20/08/22, 09:07

E-mail de Universidade de São Paulo - Direito à Informação - pedido

Para acesso à Licenças, entrar na página eletrônica da CETESB [www.cetesb.sp.gov.br](http://www.cetesb.sp.gov.br), procurar Licenciamento Ambiental e então Autenticidade de Documento. Selecionar Licença de Operação Renovação e digitar o nº da Licença.

Atualmente, o acompanhamento e tratativas relacionadas ao STS estão sendo conduzidos na Pasta Digital **028398/2020-31**.

É possível solicitar vistas a esta PA Digital acessando [www.e.ambiente.sp.gov.br/atendimento](http://www.e.ambiente.sp.gov.br/atendimento). Em Serviços, solicitar vistas e informar o nº da Pasta.

2) Há alguma nova norma administrativa ou interno, além das legais, que trate da operação de transbordo entre embarcações por terminais aquaviários (ship to ship double banking)?

Não. Não há normativa interna da CETESB para tratar de operação de transbordo entre embarcações.

3) Quais são as normas que regem a operação ship to ship e o respectivo licenciamento?

Para STS atracado não há norma específica CETESB ou IBAMA. Para as modalidades Fundeado e Navegando, há a Normativa 16/13 do IBAMA.

Por meio de Convênio de cooperação, o IBAMA delegou à CETESB o licenciamento ambiental do Terminal Aquaviário de São Sebastião.

No que compete à CETESB, foram analisadas as informações do Plano de Emergência Individual - PEI, para aferir se os recursos humanos e materiais estavam de acordo com a atividade, bem como avaliação de simulados realizados. A TRANSPETRO apresentou também procedimentos internos com salvaguardas para minimização de riscos ambientais.

A Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000 dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências;

As Regras 40, 41 e 42, Capítulo 8, Anexo 1 da MARPOL - Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, foi ratificada pelo Brasil.

Outros órgãos possuem normativas específicas. A ANP publicou a Resolução ANP 811/20 e a Marinha do Brasil incluiu o Capítulo 6 específico de STS na Normam 8.

Os navios envolvidos devem cumprir os procedimentos contidos no Guia de Transferência STS para Petróleo, Químicos e Gases Liquefeitos (Ship to Ship Transfer Guide for Petroleum, Chemicals and Liquefied Gases) da Câmara Internacional de Transporte Marítimo (International Chamber of Shipping - ICS)

4) Foram observadas na eventual prorrogação da licença a participação da sociedade e comunidade local, por qualquer meio (como audiências públicas, consultas públicas)?

Não. A participação da sociedade organizada em processos de licenciamento se dá nos casos de Licenciamento com Estudo de Impacto Ambiental como EIA/RIMA.

No entanto, por solicitação do Ministério Público Federal, foi realizada Audiência virtual onde a sociedade civil elaborou quesitos, que foram respondidos pela TRANSPETRO, antes da renovação da LO.

20/08/22, 09:07

E-mail de Universidade de São Paulo - Direito à Informação - pedido

Esta discussão está disponível na página eletrônica da TRANSPETRO, em <https://transpetro.com.br/transpetro-institucional/sociedade-e-meio-ambiente.htm>

Esperamos ter atendido à sua solicitação, bem como fornecemos amplo material para consulta.

Atenciosamente,



Claudio Luiz Dias  
Eng. Agrônomo  
CMS - Agência Ambiental de São Sebastião  
(12) 3862-2159 - [cladias@sp.gov.br](mailto:cladias@sp.gov.br)

---

**De:** CMS - AGENCIA AMBIENTAL DE SAO SEBASTIAO <[cms\\_cetesb@sp.gov.br](mailto:cms_cetesb@sp.gov.br)>

**Enviado:** quarta-feira, 16 de março de 2022 13:47

**Para:** Claudio Luiz Dias <[cladias@sp.gov.br](mailto:cladias@sp.gov.br)>

**Assunto:** ENC: Direito à informação - pedido

Caro Claudio

Para apreciação, respondendo o que for possível

Obrigado

Eng. Antonio Rivas Galindo Junior

Agência Ambiental de São Sebastião

CREA nº 185990/D - Reg. nº 68.5761-8



**CMS - Agência Ambiental de  
São Sebastião**

(12) 3862-2300

[cms\\_cetesb@sp.gov.br](mailto:cms_cetesb@sp.gov.br)



---

**De:** CETESB - Agencia Ambiental De Sao Sebastiao <[ssebastiao\\_cetesb@sp.gov.br](mailto:ssebastiao_cetesb@sp.gov.br)>

**Enviado:** terça-feira, 15 de março de 2022 08:20

**Para:** CMS - AGENCIA AMBIENTAL DE SAO SEBASTIAO <[cms\\_cetesb@sp.gov.br](mailto:cms_cetesb@sp.gov.br)>

**Assunto:** ENC: Direito à informação - pedido

Senhor Gerente,

Creio que esta demanda possa ser melhor atendida pelo Eng. Claudio.

Para sua avaliação.

Erica

20/08/22, 09:07

E-mail de Universidade de São Paulo - Direito à Informação - pedido

**CMS - Agência Ambiental de  
São Sebastião**(12) 3862-2300  
[cms\\_cetesb@sp.gov.br](mailto:cms_cetesb@sp.gov.br)

---

**De:** José Gebran Batoki Chad <[josegebranbc@usp.br](mailto:josegebranbc@usp.br)>**Enviado:** segunda-feira, 14 de março de 2022 12:55**Para:** Ouvidoria Cetesb <[ouvidoria\\_cetesb@sp.gov.br](mailto:ouvidoria_cetesb@sp.gov.br)>; CETESB - Agencia Ambiental De Sao Sebastiao <[ssebastiao\\_cetesb@sp.gov.br](mailto:ssebastiao_cetesb@sp.gov.br)>**Assunto:** Direito à informação - pedido

[Texto das mensagens anteriores oculto]

---

**José Gebran Batoki Chad** <[josegebranbc@usp.br](mailto:josegebranbc@usp.br)>

25 de julho de 2022 12:38

Para: José Gebran Batoki Chad <[josegebranbc@usp.br](mailto:josegebranbc@usp.br)>

[Texto das mensagens anteriores oculto]

## ANEXO 5 – E-mail 5

20/08/22, 09:09

E-mail de Universidade de São Paulo - Pedido de informações sobre a operação "Ship to ship" em São Sebastião



José Gebran Batoki Chad &lt;josegebranbc@usp.br&gt;

**Pedido de informações sobre a operação "Ship to ship" em São Sebastião**

1 mensagem

José Gebran Batoki Chad <josegebranbc@usp.br>  
Para: carlos.nunes@iis.org.br

14 de março de 2022 12:53

Prezado(a),

Cumprimentando-o(a) formalmente, informo que sou aluno do programa de mestrado em direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e que minha pesquisa envolve aspectos jurídicos e sociais atinentes à operação de transbordo entre embarcações no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP.

Gostaria de algumas respostas para a complementação da minha pesquisa:

- 1) Houve prorrogação da licença de operação no Terminal Aquaviário Almirante Barroso, em São Sebastião/SP, incluindo a atividade "ship to ship"?
- 2) Há alguma nova norma administrativa ou interno, além das legais, que trate da operação de transbordo entre embarcações por terminais aquaviários (ship to ship double banking)?
- 3) Foram observadas na eventual prorrogação da licença a participação da sociedade e comunidade local, por qualquer meio (como audiências públicas, consultas públicas)?
- 4) Houve alguma resposta do Poder Público quanto à manifestação da sociedade civil organizada, após a emissão da licença e sua eventual prorrogação?

Atenciosamente,  
José Gebran Batoki Chad.  
Aluno do programa de mestrado em direito pela FDRP-USP  
(12) 98212-8383