

ANA PAULA MACHADO DOS ANJOS

**INTERFACES E LIMITES DE APLICABILIDADE ENTRE
A LEI DO ÓLEO E O ANEXO IV DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78**

CURITIBA

2014

ANA PAULA MACHADO DOS ANJOS



**INTERFACES E LIMITES DE APLICABILIDADE ENTRE
A LEI DO ÓLEO E O ANEXO IV DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78**

Trabalho apresentado para obtenção do título de em Especialista em Direito Ambiental no curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental do Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Msc. Danielle de Ouro Mamed

CURITIBA

2014

Aos meus filhos: razões imediatas da minha dedicação e intenção constante de aprimoramento como ser humano.

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho: desde os meus pais e filhos até àqueles que, sem que sequer soubessem dele, com suas atividades cotidianas, seus humores e sorrisos, possibilitaram que tudo estivesse adequado para a sua realização.

À minha Orientadora, Professora Mestra Danielle de Ouro Mamed, pelas sugestões e auxílio na construção do trabalho.

Aos meus amigos mais próximos: Carol, Fabiano, Fábio, Fábio Victor, Miriam e Adlênia.

A Richard Esmont, pelo apoio na finalização.

A Dani, pelo apoio nas questões do meu dia à dia.

A Deus e aos Espíritos de Luz que sei que estão comigo diuturnamente.

RESUMO

O princípio do desenvolvimento sustentável delimita a importância das atividades industriais em geral, inclusive àquelas à cargo da indústria do petróleo. Neste contexto, o exercício das atividades *offshore*, pela sua própria natureza, implicam em riscos de poluição nas águas, os quais se manifestaram ao longo do tempo através de graves incidentes ambientais. A partir de tais eventos de efeitos catastróficos para o meio ambiente, a comunidade internacional estabeleceu medidas protecionistas, através de acordos de reciprocidade. Dentre estes, destaca-se pela sua importância a Convenção MARPOL 73/78, incorporada pelo ordenamento jurídico pátrio. Ainda no cenário interno, foi promulgada a Lei do Óleo, cujos objetivos se correlacionam à proteção das águas jurisdicionais brasileiras. Este estudo visa precisar a correlação entre as duas normas, situando os pontos de convergência e buscando estabelecer também as diferenças entre os regimes estabelecidos, antevendo ainda, sob o ponto de vista prático, como as esferas administrativa e judicial se comportam diante das referidas regulamentações.

Palavra-chaves: Meio Ambiente. Exploração de Petróleo. Offshore. Desenvolvimento Sustentável. Convenção MARPOL.

ABSTRACT

The principle of sustainable development defines the importance of industrial activities in general, including those to the position of the oil industry. In this context, the performance of offshore activities, by their nature, involve risks of water pollution, which manifested over time through major environmental incidents. From events such catastrophic effects on the environment, the international community established protectionist measures, through reciprocal agreements. Among these, stands out for its importance to MARPOL 73/78, incorporated by the national legal system. Even on the domestic scene, was enacted Oil Law, whose objectives are correlated to protection of Brazilian territorial waters. This study aims to clarify the correlation between the two rules, placing the points of convergence and also seeking to establish the differences between the regimes established, even anticipating, from the practical point of view, such as administrative and judicial spheres behave in front of those regulations.

Keys word : Environment . Oil Exploration . Offshore . Sustainable Development . MARPOL Convention.

LISTA DE ABREVIACES

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

CCJC - Comissão de Constituio e Justiça e de Cidadania

CDCMAM - Comissão de Defesa do Consumidor Meio ambiente e Minorias

CVTDUI - Comissão de Viao e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior

INFAP - Instituto de Formao e Ao em Políticas Sociais

MARPOL 73/78 - Conveno Internacional para Preveno da Poluio por Navios 1973

MSC 195/1992 - Mensagem n 195/1992

PA - Planos de rea

PCP - Projeto de Controle de Poluio

PDC 216/92 - Projeto de Decreto Legislativo n 216/92

PEI - Planos de Emergência Individuais

PL 2891/1992 - Projeto de Lei n 2891/1992

PNC - Plano Nacional de Contingência

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal n 6.981/1981)

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	iv
ABSTRACT	v
LISTA DE ABREVIACÕES	vi
1 INTRODUÇÃO	01
2 ELEMENTOS PRELIMINARES PARA A COMPREENSÃO DA PROTEÇÃO DO AMBIENTE MARINHO À POLUIÇÃO POR ÓLEO	08
2.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES E PREMISSAS PARA A SUSTENTABILIDADE	08
2.2 CONTROLE DA POLUIÇÃO POR ÓLEO E A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL	12
3 PRESSUPOSTOS NORMATIVOS E CENÁRIO DA CELEBRAÇÃO E DA RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78	15
3.1 A INCORPORAÇÃO DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO	15
3.2 OS CENÁRIOS AMBIENTAL INTERNACIONAL E NACIONAL PREGRESSOS À CELEBRAÇÃO E RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78	19
3.2.1. O cenário internacional em que se celebrou a Convenção MARPOL 73/78	20
3.2.2. O cenário brasileiro anterior à ratificação da Convenção MARPOL 73/78	22
3.3 A INCORPORAÇÃO DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78 NA ORDEM JURÍDICA INTERNA	24
4 LEI DO ÓLEO: PROCESSO DE ELABORAÇÃO E ELEMENTOS DE RATIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS PROTETIVOS ESTABELECIDOS PELA CONVENÇÃO MARPOL 73/78	29
4.1 LEI DO ÓLEO (LEI FEDERAL Nº 9.966/2000): CENÁRIO FÁTICO E LEGISLATIVO	29
4.2 A LEI DO ÓLEO: RATIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78	34

5 A LEI FEDERAL Nº 9.966/2000 E O ANEXO IV DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78: RELAÇÕES DE CONTINÊNCIA	38
5.1 AS DIRETRIZES DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78	38
5.2 O ANEXO IV DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78	41
5.3 DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 9.966/2000 PROIBINDO A DESCARGA DE ÓLEO, SUBSTÂNCIAS NOCIVAS OU PERIGOSAS E LIXO	45
5.4 ENTRELAÇAMENTO DA LEI FEDERAL Nº 9.966/2000 E DO ANEXO IV DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78	50
5.4.1 Regime de exceção da Regra 8 do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78	52
5.4.2 Regime de exceção da Regra 9 do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78. Aplicação dos Princípios Constitucionais da Razoabilidade e Proporcionalidade	54
5.4.3 Regime jurídico da Lei Federal nº 9.966/00 <i>versus</i> regime jurídico da Convenção MARPOL 73/78, por seu Anexo IV	58
6 ASPECTOS PRÁTICOS DAS IMBRICAÇÕES DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78 NA ESFERA ADMINISTRATIVA E JUDICIAL	63
6.1 IMBRICAÇÕES DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78 E DA LEI DO ÓLEO SOB A ÓTICA DA ATUAÇÃO DA ESFERA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL ..	63
6.1.1 Atuação da Autoridade Marítima	63
6.1.2 Atuação do órgão ambiental federal	68
6.1.3 Atuação dos órgãos ambientais estaduais e municipais	71
6.1.4 Atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	72
6.2 A PROTEÇÃO JURÍDICA ESTABELECIDADA PELA LEI DO ÓLEO E O ANEXO IV DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78 SOB A ÓTICA DO PODER JUDICIÁRIO	74
6.2.1 Discussões sobre a competência para processamento da demanda	75
6.2.2 Demandas cautelares visando a suspensão da exigibilidade da multa ambiental	77
6.2.3 A leitura dos Tribunais quanto à aplicabilidade e legalidade das atuações pelos órgãos competentes	79
CONCLUSÕES	85

REFERÊNCIAS 88

1 INTRODUÇÃO

A indústria do petróleo, pela própria característica da sua matéria prima, precisa estabelecer cuidados especiais no que tange aos processos que lhe são correlatos, especialmente no que se relaciona à proteção ambiental.

De outro lado e sem perder de vista a premissa anterior, é fato indiscutível que as questões ínsitas a prospecção, extração, transporte do petróleo, seja *onshore*¹ ou *offshore*², dizem respeito a toda a comunidade internacional, porquanto, além do interesse mercadológico e científico envolvidos na temática, há, ainda, de forma grave, a repercussão direta, a influência de toda a cadeia no meio ambiente.

Assim, desde a necessidade do domínio das técnicas de prospecção até os aspectos inerentes à distribuição do petróleo e seus derivados, importa a todos observar a questão ambiental. Isto porque, mesmo diante de toda a gestão e controle da cadeia produtiva, ainda é possível a ocorrência de danos ambientais, caso não sejam observados os efeitos decorrentes da exploração, os quais podem repercutir tanto no que diz respeito à utilização do recurso natural em si mesmo, tanto no que se refere à possibilidade de contaminação do solo e da água, como também no que tange aos próprios reflexos sócio-econômicos.

Por conta disto, a legislação nacional e internacional vem estabelecendo critérios para normatizar do ponto de vista ambiental (mas, não somente em relação a este) todo o desenrolar da cadeia produtiva associada à produção do petróleo e gás, havendo vasto acervo normativo relacionado à tutela do meio ambiente.

Dentro deste contexto, encontra-se a legislação nacional (e internacional) que visa estabelecer a proteção relacionada à poluição por óleo nas águas

¹ A produção de petróleo atualmente está dividida em duas formas, *Onshore* e *Offshore*. *Onshore* é a produção em Terra. Segundo Sacconi (2010, 1487), a expressão *onshore* refere-se "*plataforma terrestre ou área geográfica em terra de exploração e produção de óleo e gás natural*"

² *Offshore* é qualquer atividade costeira, marítima ou da indústria petrolífera. Neste contexto, determina-se: plataforma *offshore*, trabalhos *offshore*, embarcações *offshore*, estaleiro de *offshore*, empresa *offshore*, ou seja, *offshore* é atividade de extração de gás natural ou petróleo realizada distante da costa (SACCONI, 2010, 1478).

jurisdicionais brasileiras, cuja representação mais fidedigna pode ser especificada pela Lei Federal nº 9.966/2000, conhecida pela Lei do Óleo.

Esta norma jurídica, por conta da própria importância do objeto jurídico tutelado, traz como um dos seus paradigmas a Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios, mas conhecida por MARPOL 73/78, ensejando somente por isto a compreensão da possível repercussão que pode causar eventual incidente de poluição por óleo, não somente para aqueles diretamente envolvidos no fato, mas, para toda a comunidade internacional, tendo em vista o alto poder de dispersão da fonte poluente por conta das condições das correntes marítimas e dado o poder contaminante do óleo (bruto ou tratado) para a fauna e a flora.

Tendo em mente as ponderações ora suscitadas, a questão aqui tratada ganha relevo e torna fundamental a discussão e o entendimento da temática, para que se possa num primeiro momento compreender e retratar as 'condições' das normas aplicáveis aos incidentes de poluição por óleo, estando a análise aqui restrita àqueles havidos nas águas jurisdicionais fronteiriças e, num momento à avaliação, ainda que embrionária, da efetividade desta normatização, frente à necessidade de estimular-se o desenvolvimento sustentável

É dizer, portanto, e sem falsas pretensões, que a verificação das normas aplicáveis aos incidentes de poluição por óleo em águas jurisdicionais tenciona não somente verificar a abrangência da proteção ambiental pretendida por tais normas, mas, também e especialmente, se as restrições que elas eventualmente estabelecem não servem de freios para o desenvolvimento.

A origem do interesse pelo objeto de estudo remonta às práticas cotidianas desenvolvidas na área de atuação profissional na condição de advogada de empresa que atua na área de energia³, atividade profissional na qual o direito ambiental surgiu como um novo campo a ser apreendido e compreendido.

³ Empresa que desenvolve, dentre outras, atividades de exploração de petróleo *offshore* e *onshore*.

De fato, a partir dessas exigências cotidianas dentro da advocacia em empresa estatal, o campo de abordagem foi sempre focado nos pressupostos do desenvolvimento sustentável e na necessidade contínua de adaptação aos paradigmas atuais, nos quais preponderam os princípios da supremacia do interesse público, da precaução e da prevenção, ancorados nos desafios inerentes ao crescimento da produtividade e da economia empresarial.

De outro lado, como a vertente ambiental do Direito tem se aprimorado continuamente, também este aspecto surge como estimulador da percepção e da construção da dogmática que lhe é associada, permitindo ao aplicador da lei uma boa dose de inovação de construção de teses, interpretações para alcance de resultados e delimitações entre a exigência sempre certa de preservação ambiental e a necessidade de continuar produzindo.

A partir destas premissas, o objeto de estudo, qual seja, as interseções entre a Lei nº 9.966/00, denominada Lei do Óleo⁴, e a Convenção MARPOL 73/78 (Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios 1973), surge como exigência natural da atividade advocatícia empresarial e na busca por soluções adequadas ao tratamento da poluição por óleo, as quais devem propiciar a proteção ambiental e estar aliada à necessidade de desenvolvimento sócio-econômico.

Com base nesta instigação profissional, torna-se necessária a compreensão mais aprofundada da temática e dos limites de incidência de cada uma destas normas, com as respectivas consequências de ordem fática e jurídica para que se possa pensar criticamente, diante dos casos concretos postos para análise, encontrando soluções possíveis e que não ponham em risco a atividade empresarial.

⁴ A Lei do Óleo dispõe justamente 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.

Neste contexto, diante da necessidade contínua de procurar novas soluções, é necessário antever em que medida aplica-se a Lei Federal nº 9.996/2000 e em que contexto incide o Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78. Assim se coloca porque, na prática, há situações vivenciadas em que a aplicação de uma é mais benéfica do que a outra para o empreendedor.

Nesta linha, por exemplo, no que se refere à questão dos efluentes sanitários, as previsões contidas na convenção internacional, embora limitadoras e propícias à proteção ambiental, retratam quadro mais favorável para o empreendedor, na medida em que, dentro de certas circunstâncias e desde que seguidos determinados parâmetros, possibilita a descarga de tais efluentes.

De qualquer modo, o enfrentamento das normas sob observação implica na necessidade de aprofundamento das questões jurídicas trazidas, seja no que se refere à compreensão dos limites constitucionais do tema, seja no que se refere no estabelecimento das claras noções de responsabilidade ambiental envolvidas (nas esferas administrativa, penal e civil).

Além disto, a análise da questão retoma, especialmente, a necessidade de se conferir uma correta atualização das regras incidentes sobre o Direito Internacional, porquanto a esfera de abrangência das questões ambientais, mesmo quando não dispostas expressamente pelas normas jurídicas, devido ao princípio da territorialidade, findam por extrapolar e resvalam nos limites físicos dos Estados de onde elas emanam.

Sob outro viés e, principalmente no caso sob estudo, a questão do Direito internacional e a necessidade de compreensão dos seus paradigmas se fazem premente, por se estar defronte de Convenção Internacional, a necessidade de compreender o modelo em que se sustenta este específico ramo do Direito.

De mais a mais, o próprio movimento transfronteiriço vinculado à poluição das águas jurisdicionais brasileiras e a importância de compreender suas consequências justificam a eleição do objeto de estudo.

Por isto mesmo, sendo a questão ambiental tema de extrema importância tanto para os operadores do campo do Direito quanto para a sociedade como um todo, constituindo-se nos dias atuais matéria que possui como característica a interdisciplinaridade.

Diante disto, pode-se facilmente perceber que o presente estudo monográfico tem como objetivo geral analisar, sob a perspectiva da dogmática jurídica e ainda, com fulcro ao desenvolvimento de uma percepção crítica, como funciona o entrelaçamento da Lei do Óleo e do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78.

Por outro lado, tenciona ainda: (a) compreender as razões que tornaram necessário o estabelecimento do regime de proteção do ambiente marinho à poluição por óleo, (b) analisar a estruturação das normas internacionais e seu entrelaçamento com as normas internas, especificando os mecanismos de absorção pelo Ordenamento Jurídico das normas internacionais, (c) resgatar as razões históricas e a problemática ambiental que desencadearam a recepção da Convenção Internacional MARPOL 73/78 pelo Ordenamento Jurídico Brasileiro, (d) verificar as imbricações existentes entre o Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78 e a Lei do Óleo e seus reflexos para a indústria do petróleo.

Espera-se, assim, que o conhecimento produzido venha ao mesmo tempo contribuir para a reflexão sobre o tema, mas, principalmente, possa auxiliar na construção de uma visão crítica sobre as questões relacionadas, permitindo, por conseguinte, um empoderamento na solução de eventuais problemas que possam surgir no desenvolvimento das atividades profissionais e na atividade petrolífera brasileira, possibilitando a construção de novas alternativas para adequação dos referidos problemas às normas jurídicas objeto do estudo.

Para tanto, o trabalho se estruturará principalmente na pesquisa teórica, na experiência profissional cotidiana e na busca de casos trazidos pela jurisprudência pátria. Neste sentido, adotar-se-á como metodologia para a

construção do trabalho a análise da legislação, da doutrina e da jurisprudência, a partir das quais buscar-se-á encontrar elementos que justifiquem a compreensão do tema e as conclusões decorrentes.

Desta forma, pretende-se estruturar a elaboração deste trabalho, trazendo-se no primeiro e segundo capítulos, respectivamente, os elementos preliminares para a compreensão do tema adotado no trabalho e àqueles que permitem compreender as razões que justificam a proteção do ambiente marinho à poluição por óleo.

No capítulo terceiro, especificam-se os mecanismos de absorção pelo Ordenamento Jurídico das normas internacionais e promove-se a análise das normas internacionais e seu entrelaçamento com as normas internas.

No capítulo seguinte, resgatam-se o momento histórico em que se promulgou a Lei do Óleo, bem como os problemas ambientais e o movimento que precederam o recepcionamento da Convenção Internacional MARPOL e sua introdução no Ordenamento Jurídico Brasileiro.

No momento posterior, na construção do quinto capítulo, buscou-se verificar os reflexos do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78 e da Lei Federal nº 9.966/00 para a indústria do petróleo.

Finalmente, o capítulo sexto retrata a experiência cotidiana relacionada a atuação administrativa, bem como o comportamento da jurisprudência no trato das questões discorridas ao longo do trabalho.

Isto tudo encontra-se concatenado com as disposições trazidas pelo art. 225, nas quais se denota que o escopo maior da questão ambiental é justamente garantir o meio ambiente “ecologicamente equilibrado”, considerado como “essencial à sadia qualidade de vida”, de tal modo que as questões ou aspectos que estejam diretamente relacionados à manutenção desta qualidade de vida sejam ricamente administrados.

Por isto mesmo, para se alcançar a efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que se dará através da instrumentalização dos mecanismos dispostos no art. 225, §1º, da Constituição Federal, deve-se garantir diretamente o usufruto dos demais direitos interdependentes (vida, saúde, moradia, etc) e, ainda, prever sanções para os comportamentos (ações e omissões) considerados lesivos ao meio ambiente.

2 ELEMENTOS PRELIMINARES PARA A COMPREENSÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMBIENTE MARINHO À POLUIÇÃO POR ÓLEO

2.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES E PREMISSAS PARA A SUSTENTABILIDADE

É indubitável que a utilização dos recursos naturais de forma predatória tornou-se uma preocupação para a comunidade internacional que se ocupa de instituir e estabelecer processos e mecanismos que façam com que todos se apercebam que os recursos disponíveis são limitados e estão se tornando numa velocidade exponencial cada vez mais escassos.

De outro lado e aliado a esta salutar inquietação, instalou-se também a necessidade de, além de refrear a utilização dos recursos naturais, fazer com que o sistema produtivo - aqui compreendido de forma ampla - não se torne uma forma de contaminação e poluição dos próprios mananciais naturais, provocando uma derrocada para as comunidades envolvidas.

Ou seja, além de se buscar o estabelecimento de premissas para a exploração dos recursos naturais que permitam uma fruição mais adequada e voltada para a preservação, procura-se ainda evitar que a partir da exploração o ambiente seja degradado em decorrência das emissões, lançamentos inadequados dos dejetos e resíduos, etc., causando poluição atmosférica, no solo e nas águas.

Dentro desta esfera e a demonstrar tal preocupação, a ordem jurídica ambiental estabeleceu alguns princípios que visam justamente sustentar o sistema produtivo dentro deste paradigma mais voltado para o preservacionismo e a manutenção ou estímulo à criação de uma política efetiva para que se propicie uma qualidade de vida ambientalmente sadia. Nesta linha, os princípios do desenvolvimento sustentável, da precaução e da prevenção tornam-se carros chefes desta política ambiental que precisa ser assimilada e efetivamente desenvolvida pelos Estados e por suas respectivas populações.

Para tanto, criam-se padrões de emissões, estabelecem-se obrigações relacionadas à utilização dos recursos naturais, tais quais a determinação da apresentação de relatórios contendo balanços de emissões e/ou de utilização de determinados recursos, tornam-se obrigatórios os licenciamentos de atividades potencialmente poluidoras, preveem-se sanções para o descumprimento das normas reguladoras ambientais, fomentam-se políticas de educação ambiental⁵, etc.

Assim, não obstante seja evidente que tais ações encontram-se na sua grande maioria em fases embrionárias, é indubitável que a adoção destas 'políticas' é um importante passo para que se alcance um verdadeiro estado de proteção ambiental, tornando possível a continuidade da própria humanidade.

Dentro deste estado de coisas, portanto, a instituição de leis que estabelecem critérios para a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição tornam-se um forte aparato para viabilizar a proteção ambiental e encontram-se em consonância com os princípios anteriormente relacionados.

Neste contexto, é possível afirmar veementemente que a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), através da Lei Federal nº 6.931/81, buscou justamente estabelecer o elo de ligação entre o desenvolvimento econômico social, a preservação dos recursos naturais, a qualidade do meio ambiente e equilíbrio ecológico, estabelecendo diretrizes que permitem ao Estado movimentar o sistema produtivo sem perder de vista a utilização ponderada dos recursos naturais.

Aliado à Política Nacional do Meio Ambiente, a comunidade internacional movida por preocupações idênticas e tendo como 'pano de fundo' uma série de constatações e eventos associados aos incidentes ambientais, também se movimenta e busca estabelecer princípios - que se convalidam em verdadeiros modos de atuação - através de conferências ou outros mecanismos.

Nesta ordem de ideias, surge o Princípio da Precaução, com a Declaração do Rio de Janeiro, em 1992, a qual estabelece em seu 15º artigo, que

⁵ Tudo em conformidade com as previsões estabelecidas pela Política Nacional do Meio Ambiente.

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente variáveis para prevenir a degradação ambiental.

A partir deste enunciado, constata-se ser o Princípio da Precaução aplicável a impactos desconhecidos, cuja efetividade e amplitude não podem *a priori* virem a ser especificados pelos padrões investigativos conhecidos e, assim, diante da incerteza, torna-se premente que se municiem de mecanismos para evitar a degradação ambiental e, sendo o caso, evitando-se até mesmo a instalação de unidades fabris, a emissão de autorizações ambientais para desmate, o manejo de fauna e de flora, etc.

O Princípio da Prevenção segue similar objetivo e encontra-se estabelecido no *caput* do artigo 225, da Constituição Federal, incumbindo o Poder Público e a coletividade do dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A justificativa para instituição deste dogma está embutida no fato de que, conforme preleciona Rodrigues (2005, p. 203), uma vez "ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível", porque mais das vezes, "o mesmo ecossistema jamais pode ser revivido".

Com isto, na prática, o Princípio da Prevenção dá prioridade a medidas que evitam degradações ao meio ambiente, sendo basilar ao direito ambiental, face as prioridades a serem dadas e, de acordo com Milaré (2004, p. 114), "às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade...". Desta forma, impõe-se considerar que a aplicação do Princípio da Prevenção volta-se para o próprio risco de dano, cuja configuração é suficiente para inibir a atuação.

Aliado aos princípios anteriormente reportados e sem prejuízo de outros tantos que estabelecem os mandamentos nucleares do direito ambiental e servem, no dizer de Melo (2000, p. 68), "de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico", encontra-se o Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Este princípio esteia-se na obrigatoriedade de manter-se em operação o sistema produtivo, sem prejuízo da manutenção do ambiente ecologicamente equilibrado. É dizer, portanto, que a partir dele se infere a preocupação com o equilíbrio do tripé da sustentabilidade social, econômica e ambiental e, ademais, se projetam as medidas necessárias e suficientes para garanti-las.

Ora, de acordo com o Instituto de Formação e Ação em Políticas Sociais:

- a) a Sustentabilidade Ambiental consiste na manutenção das funções e componentes do ecossistema, de modo sustentável, podendo igualmente designar-se como a capacidade que o ambiente natural tem de manter as condições de vida para as pessoas e para os outros seres vivos, tendo em conta a habitabilidade, a beleza do ambiente e a sua função como fonte de energias renováveis.
- b) A Sustentabilidade Econômica é um conjunto de medidas e políticas que visam à incorporação de preocupações e conceitos ambientais e sociais.
- c) A Sustentabilidade Sócio-Política centra-se no equilíbrio social, tanto no desenvolvimento social como socioeconômico, sendo um veículo de humanização da economia, e, ao mesmo tempo, pretende desenvolver o tecido social nos seus componentes humanos e culturais. (INFAP, 2013)

Desta forma, em consonância com as Metas de Desenvolvimento do Milênio, dita sustentabilidade pode ser garantida ou melhorada, dentre outros mecanismos, a partir da integração dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e da reversão da perda de recursos ambientais (PNUD, 2013).

Estas premissas mostram-se em plena coerência, portanto, com os contornos da preocupação da comunidade internacional relacionada à proteção

ambiental e, dentro desta esfera, surge também a normatização relacionada com os mecanismos para evitar a poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, objeto central da Lei Federal nº 9.966/2000, a qual tem por pressuposto a Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios 1973 (MARPOL 73/78).

2.2 CONTROLE DA POLUIÇÃO POR ÓLEO E A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

O poder constituinte, visando garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida, na forma do art. 225, §1º, entendeu por bem especificar, nas tratativas dos regimes de responsabilidades vinculados à proteção do bem ambiental, a coexistência entre as esferas penal, administrativa e civil, estando tanto as pessoas físicas (pessoas naturais), quanto as pessoas jurídicas submetidas às suas diversas consequências, conforme determinado nos aludidos regimes jurídicos.

Tal opção, firmada na Carta da República, se justifica, sobretudo, (i) pela própria natureza jurídica do bem ambiental, a qual se atrela à coletividade, sendo o meio ambiente um bem comum de todos, a teor do determinado pela norma constitucional, bem como (ii) pela imperiosa necessidade de dar força ao caráter preventivo da proteção instituída (princípio da precaução), sem que, contudo, se perca de vista a necessidade de se perpetuar o desenvolvimento sócio-econômico ambiental.

Com base nestas premissas, o controle da poluição surge com um dos mecanismos mais importantes para a preservação da qualidade ambiental e é justamente nesta seara que despontam a Lei do Óleo e a Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios 1973.

Numa análise sumária e sem grandes pretensões, é possível perceber que ambas as normas têm esferas de aplicabilidades direcionadas a, inicialmente, prevenir poluição no ambiente aquático, sem prejuízo da compreensão de que os efeitos de eventual contaminação podem facilmente perpassar por diversos ecossistemas, a partir dos mais diversos mecanismos.

Na hipótese sob análise, a questão cinge-se em verificar como estão dispostas as regras de proteção ambiental que tem por escopo evitar a poluição por óleo e avistar como estão estabelecidas e entrelaçadas estas normas com as regras para prevenção da poluição por esgotos provenientes de navios.

Para que se possa entender a amplitude deste tema, necessário inicialmente verificar o conceito de poluição trazido pelo art. 3º, da Lei Federal nº 6.931/81, também conhecida como a Política Nacional do Meio Ambiente, o qual estabelece:

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

....

II – degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matéria ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Partindo deste conceito pinçado da própria legislação, constata-se que dentre os problemas enfrentados cotidianamente pela indústria do petróleo se encontra a necessidade premente de se evitar a poluição decorrente do derramamento do óleo que escoar por dutos, que é transportado por navios e que transita pelas plataformas petrolíferas. Tal verificação é suficiente para considerar que parte significativa da produção atual da indústria do petróleo circula pelo

ambiente marinho, tornando imprescindível, portanto, o estabelecimento de normas protetivas.

Estas normas devem trazer subsídios suficientes para provocar no empreendedor e em todo aquele que participar da atividade produtiva, condições mínimas relacionadas à plena incidência dos princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, endereçando-lhes elementos capazes de fomentar a necessidade de evitar a ocorrência da poluição. Com base nestas premissas, o Brasil procurou introduzir no seu ordenamento jurídico normas que interiorizem no empreendedor a preocupação com ações que previnam a poluição por óleo.

Foi neste contexto que a Convenção Internacional MARPOL 73/78 foi incorporada no ordenamento jurídico e, também, foi promulgada a Lei do Óleo. Não obstante, desde logo se pontifique que o fim destas normas não se limita de forma exclusiva à poluição por óleo, mas visa também expor e estabelecer medidas protetivas que evitem outros poluentes das águas.

Sob este escopo, situa-se justamente o Anexo IV da MARPOL 73/78, o qual estabelece regras para a prevenção da poluição por esgotos provenientes de navios e guarda direta relação com alguns dos aspectos estabelecidos pela Lei do Óleo, como será oportunamente abordado.

3 PRESSUPOSTOS NORMATIVOS E CENÁRIO DA CELEBRAÇÃO E DA RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78

3.1 A INCORPORAÇÃO DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

O ordenamento jurídico de um Estado é composto essencialmente pelas próprias normas nacionais, estabelecidas conforme critérios materiais e formais estatuídos pelas suas constituições.

No Brasil não é diferente e as normas jurídicas são produzidas segundo os ditames expressos pela Carta da República de 1988 que traz as diretrizes formais e materiais que justificam a introdução e a permanência destas normas na ordem jurídica nacional.

Neste contexto, o regramento constitucional especifica tanto as matérias quanto os procedimentos a serem seguidos no estabelecimento das normas internas, explicitando as regras procedimentais capazes de introduzir no sistema jurídico nacional certas normas expedidas além do seu espaço territorial, produzidas pela comunidade internacional.

Acerca do processo legislativo vinculado à produção legislativa, a referência constitucional está prevista na Seção VIII, intitulada "DO PROCESSO LEGISLATIVO" e cujo dispositivo inicial, art. 59, indica textualmente que o processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos e VII - resoluções, testificando que lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

De modo idêntico, o texto constitucional estabelece na forma do art. 84, VIII, competir privativamente ao Presidente da República a celebração de tratados,

convenções e atos internacionais, os quais estão sujeitos à referendo do Congresso Nacional, *in verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...) VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

Reportando-se a tal referendo, o artigo 49, da Constituição Federal assim pontifica:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

No caso sob análise, importa especificar a forma como as normas internacionais são introduzidas no ordenamento jurídico nacional, tendo em vista a necessidade de compreender como a MARPOL 73/78 passou a compor o sistema jurídico vigente.

Sob este enfoque, inicialmente, pontua-se ser a MARPOL 73/78 uma convenção internacional. Nesta condição, conforme preleciona Accioly (1991, p. 119) configura-se como um 'contrato' ou compromisso internacional por meio do qual se manifesta o acordo de vontade entre duas ou mais pessoas internacionais e que está submetida a uma série de requisitos, sendo o reconhecimento o principal deles, para que se a considere como parte da ordem jurídica interna.

Para fins de contextualização, convém lembrar que o reconhecimento é o ato jurídico unilateral que implica na admissão de um direito ou de uma pretensão do outro Estado, por intermédio do qual há assunção de obrigações jurídicas firmadas mediante um compromisso internacional (ACCIOLY, 1991, p. 119).

Por outro lado, ainda em conformidade com Accioly (1991, p. 123) para que a convenção seja válida, necessário que: a) as partes contratantes sejam

capazes, b) haja a habilitação dos agentes signatários, c) seja inequívoco o consentimento mútuo e d) o objeto do compromisso internacional seja lícito e possível.

A par de tais requisitos, a convenção internacional é redigida, especificando-se o seu (i) preâmbulo - no qual são dispostas as partes contratantes e, em regra os objetivos do compromisso, (ii) o articulado, onde constam as disposições do ajuste, (iii) a declaração das nações signatárias do tratado, (iv) a data e lugar da assinatura do compromisso e (v) a assinatura dos representantes dos Estados signatários, sendo prudente registrar que as partes podem firmar o compromisso em relação a todo o seu conteúdo ou com ressalvas, estabelecendo-se de logo os pontos e as eventuais reservas que serão considerados por cada uma das partes signatárias.

No caso, portanto, os trâmites anteriormente descritos são objeto de formalização pelo Presidente da República, detentor da competência exclusiva para celebração dos tratados e convenções internacionais, a rigor do quanto determina o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, antes transcrito.

Não obstante, para que efetivamente ocorra a internalização da convenção na ordem jurídica nacional, cabe ao Congresso Nacional decidir sobre sua viabilidade, conveniência e oportunidade e, a partir disto, conforme preleciona Lenza (2008, p. 384),

"elabora-se o decreto legislativo, que é o instrumento adequado para referendar e aprovar a decisão do Chefe do Executivo, dando-se a este "carta branca" para ratificar a assinatura já depositada, ou, ainda, aderir, se já não tenha feito"

Finalmente, para a efetivação da incorporação da convenção internacional, cabe ao Presidente da República, mediante decreto, promulgar o

texto, em vernáculo, através da imprensa oficial, com o que resta aperfeiçoada a introdução do compromisso internacional na ordem jurídica interna.

Para o Supremo Tribunal Federal, como lembrado por Lenza (2008, p. 385), a expedição do decreto presidencial antes destacado produz três consequências: a) a promulgação do tratado internacional, b) a publicação oficial do seu conteúdo e c) a executoriedade do ato internacional que se torna obrigatório no plano do direito positivo interno, ficando no mesmo patamar hierárquico das leis ordinárias ou equivalendo às emendas constitucionais se versarem sobre direitos humanos e forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros.

Neste sentido, respectivamente, a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1480-DF e o disposto no art. 5º, §3º, da Constituição Federal:

"(...) PARIDADE NORMATIVA ENTRE ATOS INTERNACIONAIS E NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DE DIREITO INTERNO.

- Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes.

No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico ("lex posterior derogat priori") ou, quando cabível, do critério da especialidade."

(ADI 1480, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 26/06/2001, publicado em DJ 08/08/2001 PP-00003)

Constituição Federal:

Art. 5º. (...omissis...)

(...)

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos,

por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Ao que se confirma, a partir de tais elucidações, que para o ordenamento jurídico pátrio as convenções que versem sobre direitos humanos, entre as quais estão aquelas que veiculam normas de proteção ao meio ambiente, podem ser consideradas como emendas constitucionais, se atenderem ao disposto no art. 5º, §3º, da Constituição Federal. E, erigidas à condição de normas constitucionais, passam a ser compreendidas como cláusulas pétreas, cuja característica prioritária é a imutabilidade, ou seja, a impossibilidade de serem alteradas e desconfiguradas, através do processo de alteração da constituição.

3.2 OS CENÁRIOS AMBIENTAL INTERNACIONAL E NACIONAL PREGRESSOS À CELEBRAÇÃO E RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78

Importa considerar o cenário em que a Convenção MARPOL foi instituída e, posteriormente, celebrada, tendo em vista que, segundo magistério de Reale (1975), o fenômeno jurídico é a congregação do fato social, do valor e da norma jurídica⁶, em razão do que torna-se necessário compreender sobre que fatos sociais e axiomas se sustentam a norma jurídica representada pela MARPOL 73/78 para que se possa inferir com alguma pretensão de exatidão o seu escopo, sua expectativa de incidência e abrangência e, principalmente, quais valores pretendia tutelar.

Este sentido deve ser perquirido a partir da teoria tridimensional do direito, posto que para Reale (1975), o fenômeno jurídico, composto dos três pressupostos antes enunciados, corresponde a "um elemento de fato ordenado, valorativamente, em um processo normativo".

Assim, o Direito não adota uma estrutura puramente factual ou normativa, como pretendiam, respectivamente, os sociólogos e os normativistas, ele se compõe

⁶ O fato é o acontecimento social descrito pelo direito objetivo, o valor é o elemento moral do Direito e a norma é o comportamento social padrão que o Estado pretende impor às pessoas.

da interação dos fatos sociais, do valor e da própria norma jurídica, o que permite inclusive não somente a manutenção da norma jurídica no sistema, mais também a sua adequação às condições sociais conforme a evolução sócio-temporal e, no momento oportuno, sua própria retirada do sistema a partir da revogação ou da própria caducidade.

3.2.1. O cenário internacional em que se celebrou a Convenção MARPOL 73/78

Diante dos pressupostos anteriormente destacados, confirma-se que a norma jurídica estabelecida por intermédio da Convenção MARPOL 73/78 surge como uma resposta da comunidade internacional a um 'fato social' devidamente 'valorado', cumprindo, neste momento investigar como se deu este processo.

Como notório, a Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios, mas conhecida por MARPOL 73/78, tem por objetivo a busca da preservação do ambiente marinho, fulcrada na percepção de que os despejos de óleo e de outras substâncias nocivas, ocorridos deliberadamente, por negligência ou acidentalmente, constituem uma séria fonte de poluição.

Em razão disto, a comunidade internacional, lastreada no aprendizado histórico decorrente das tragédias relacionadas à poluição marinha, entendeu que a eliminação da poluição intencional do ambiente marinho por óleo e outras substâncias nocivas e a minimização dos despejos acidentais de tais substâncias, poderia ser estimulada pelo somatório de esforços de parte a parte.

Estes aspectos estão plenamente enunciados no preâmbulo da referida convenção⁷. Não obstante, quais foram os fatos sociais que engendraram esta

⁷ Neste sentido, lê-se:

"(...) Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios 1973

As Partes da Convenção,

Conscientes da necessidade de preservar, de um modo geral, o ambiente em que vive o homem e, em particular, o ambiente marinho.

Reconhecendo que despejos de óleo e de outras substâncias nocivas, ocorridos deliberadamente, por negligência ou acidentalmente, constituem uma séria fonte de poluição,

Reconhecendo também a importância da Convenção Internacional para Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, 1954, como sendo o primeiro instrumento multilateral a ser concluído tendo como principal objetivo a proteção do ambiente e apreciando a significativa contribuição que essa Convenção tem prestado à preservação do meio ambiente dos mares e costas contra poluição,

Desejando conseguir a completa eliminação da poluição intencional do ambiente marinho por óleo e outras substâncias nocivas e a minimização dos despejos acidentais de tais substâncias,

percepção ou, porque não dizer, valoração, que ensejaram a comunhão de esforços para a elaboração da MARPOL 73/78?

Ora, conforme a doutrina:

o primeiro caso relevante de poluição por óleo no mar derivada de ruptura de casco foi o caso do petroleiro de bandeira liberiana *Torrey Canyon* (1967), que encalhou nas costas do Reino Unido, lançando 123.000 toneladas de petróleo ao mar e causando uma maré negra de 300 quilômetros quadrados que afetou 180 quilômetros de praias no Reino Unido e na França. (MORE e REI, 2012, p. 53)

Este vazamento atingiu a zona costeira da Inglaterra e da França, causando mortandade de aves e prejuízos à pesca e ao turismo.

Seguiu-se ao derrame de óleo do petroleiro *Torrey Canyon*, o vazamento, em 1972, no Golfo de Oman, envolvendo o Petroleiro *Sea Star*, ocasião em que foram derramadas 115 mil toneladas de óleo bruto. Já em 1973, o Petroleiro *Zoe Colocotroni* verteu acidentalmente 5 mil toneladas de petróleo em Porto Rico.

Ainda de acordo com os autores supradestacados, do acidente com o *Torrey Canyon*, em 1967, decorreu uma forte transformação nos valores até então adotados pela comunidade internacional para a tratativa da questão, de tal modo que após o referido desastre se seguiram avanços tecnológicos voltados à prevenção, controle e remediação buscando um novo modelo para "equacionar as ocorrências de poluição por hidrocarbonetos nos mares do mundo" (MORE e REI, 2012, p. 54).

Sobre a questão, aliás, More e Rei (2012, p. 60), revelam explicitamente que, a par do modelo jurídico predecessor à Convenção MARPOL 73/78, qual seja, a Convenção Internacional para a Prevenção de Poluição Marinha por Óleo (OILPOL/54), que sofreu emendas em 1962, 1969 e 1971, aquela se mostrou insuficiente para a proteção ambiental necessária e, assim,

(...) ainda que se reconhecesse a necessidade de melhorar a prevenção e o controle da poluição marinha causada por navios, como visto, foi o acidente envolvendo o petroleiro *Torrey Canyon*, que reforçou tais questionamentos

e também expôs as deficiências no sistema existente para providenciar compensação por acidentes no mar.

Em reação ao acidente, a IMO convocou uma sessão extraordinária de seu conselho, que adotou um plano de ação com aspectos técnicos e legais exclusivo para o acidente. Em continuação ao plano de contingência adotado, a Assembléia da IMO decidiu convocar uma conferência internacional em 1973 para preparar um acordo internacional para estabelecer limites para a contaminação do mar, terra e ar por navios.

Realmente, não é preciso grande esforço para concluir a nefasta repercussão ambiental decorrente do lançamento de 123 mil toneladas de petróleo bruto ao mar, não sendo também difícil perceber o impacto econômico-financeiro para as comunidades afetadas diretamente pelo evento, tudo o que efetivamente conduziu para uma mudança de paradigmas na análise dos fatos. A idêntica conclusão se chega a partir dos eventos posteriores, ocorridos em 1972 e 1973 antes descritos.

Aliado a estes episódios, a análise da conjuntura já revelava que, a par das tragédias ambientais decorrentes dos vazamentos, também existiam (como ainda existem) outras contribuições de grande importância para a perpetuidade da poluição marinha, a se desenrolar a partir de descargas ilegais e voluntárias de óleo e outras substâncias poluentes a partir de embarcações e plataformas, bem como de acidentes em plataformas petrolíferas. Além, obviamente, daquelas descargas oriundas das rotinas operacionais de lavagem de tanques de lastro, carga e mesmo do vazamento de combustível utilizado pelas embarcações em geral.

Foi neste cenário que a Convenção MARPOL 73/78 foi idealizada e escrita pelas partes envolvidas, visando reprimir as fontes de poluição por óleo e de outras substâncias nocivas lançadas no ambiente marinho.

3.2.2. o cenário brasileiro anterior à ratificação da Convenção MARPOL 73/78

Ainda na órbita internacional, à despeito da celebração e ratificação da Convenção por muitos Estados, a bibliografia revela outros tantos vazamentos de grande relevância, tais como os ocorridos em 1983, envolvendo o navio Castillo de Belver, na África do Sul, ocasião em que foram derramadas 260.000 toneladas derramadas e em, 1989, tendo como ator o Exxon Valdez, que despejou 41 milhões

de litros de petróleo em uma área de vida selvagem no Alasca, em uma catástrofe ambiental que afetou a vida no entorno com consequências que remontam aos dias atuais.

No Brasil, de forma análoga ao que ocorria ao redor do mundo, na mesma época em que se desenvolviam as ideias e externamente se celebrava a Convenção MARPOL 73/78, em agosto de 1974, aconteceu o primeiro grande vazamento de óleo, quando o petroleiro Takimya Maru chocou-se com uma rocha no Canal de São Sebastião, litoral norte de São Paulo, ocasionando o derramamento de cerca de 6.000 toneladas. Em março do ano seguinte (1975), ou seja, menos de um ano depois do vazamento envolvendo o petroleiro Takimya Maru, ocorreu o acidente com o navio Tarik Ibn Ziyad, vertendo aproximadamente 6.000 toneladas de óleo na Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro (D'ALMEIDA, 2012, p. 32).

Acrescem-se a estes episódios⁸, os eventos ocorridos em: a) outubro de 1983, no qual vazaram de um oleoduto 3 milhões de litros de óleo em Bertioga; b) julho de 1992, com derrame de 10 mil litros de óleo em área de manancial do Rio Cubatão; c) maio de 1994, no qual 2,7 milhões de litros de óleo poluíram praias do litoral norte paulista, d) março de 1997, ruptura de um oleoduto que provocou o vazamento de 2,8 milhões de óleo combustível em manguezais na Baía de Guanabara (RJ), e) julho de 1997, vazamento de FLO (produto usado para a limpeza ou selagem de equipamentos) no rio Cubatão (SP), f) agosto de 1997, no qual houve derrame de 2 mil litros de óleo combustível, atingindo cinco praias na Ilha do Governador (RJ).

Induvidosamente de tais eventos decorreram prejuízos de ordem material e ambiental, dando sustentação à incorporação da norma internacional que buscava dar maior efetividade aos mecanismos de proteção ambiental visando evitar a poluição marinha por óleo e outras substâncias nocivas. Assim, foi, portanto, este o contexto fático que precedeu a promulgação e publicação do Decreto Federal nº 2.508, em 4 de março de 1998; que incorporou a Convenção MARPOL 73/78 à ordem jurídica interna.

⁸ Conforme se colhe do site: http://ambientes.ambientebrasil.com.br/energia/acidentes_ambientais/principais_acidentes_com_petroleo_e_derivados_no_brasil.html, consulta realizada em 29/09/2013.

3.3 A INCORPORAÇÃO DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78 NA ORDEM JURÍDICA INTERNA

A incorporação da Convenção MARPOL 73/78 na ordem jurídica interna teve início com a tramitação⁹, perante o Congresso Nacional, da Mensagem nº 195/1992 (MSC 195/1992), de autoria do Poder Executivo Federal, submetendo à consideração da aludida Casa Legislativa Federal os textos da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios de 1973, de seu protocolo de 1978, de suas emendas de 1984 e de seus anexos opcionais III, IV e V, atos internacionais que constituem um só documento, conhecido pela sigla MARPOL 73/78.

A partir da submissão da MSC 195/1992 ao Congresso Nacional, visando dar publicidade à proposição, o texto integral da Convenção MARPOL 73/78 e da Exposição de Motivos nº 191/MRE, de 22 de maio de 1992, da lavra do Sr. Celso Lafer, Ministro de Estado das Relações Exteriores, foram publicados no Diário do Congresso Nacional, edição de 29/05/1992¹⁰.

Interessante ressaltar que a aludida exposição de motivos explicita as razões que justificam a implementação da referida convenção na ordem jurídica interna, inclusive historiando a tratativa do tema internamente e reportando-se aos motivos técnicos previamente avaliados e que ratificavam a incorporação da norma internacional ao ordenamento jurídico pátrio. Neste sentido, ponderou o Ministro Celso Lafer (1992, p. 11115):

(...) 3. A Convenção MARPOL de 1973 tem por objetivo a minimização da descarga acidental de poluentes no mar e a completa eliminação da poluição intencional por óleo e outras substâncias nocivas. Prevê sanções contra as violações de suas normas, disciplina a emissão de certificados pelas autoridades nacionais, institui a cooperação entre os Estados-Partes nos casos de violações por navios e concede aos Estados-Partes o direito de autorizarem ou não a entrada de navios em áreas sob sua jurisdição. Seus anexos contêm disposições relativas aos requisitos para o controle da

⁹ Conforme <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=163303>, consulta realizada em 29/09/2013.

¹⁰ Diário do Congresso Nacional, edição de 29/05/1992, conforme <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29MAI1992.pdf#page=19>, consulta realizada em 29/09/2013.

poluição operacional e para a minimização da poluição por óleo provenientes de petroleiros, relacionam os tipos de óleo, uniformizam os modelos e certificados e livros de Registro de Óleo, regem o controle da poluição por substâncias líquidas nocivas a granel e por substâncias transportadas em contêineres e o controle da poluição por esgotos.

Desde logo advertiu a exposição de motivos que o Protocolo de 1978 já dispunha sobre o "emprego de tanques de lastro segregado, tanques de lastro limpo e sistemas de lavagem com óleo cru, e estabelece exigências para inspeções, vistorias e certificados, particularmente com relação a navios com mais de dez anos", enquanto as Emendas de 1984, além de atualizarem o protocolo de 1978, comportavam regras para a prevenção da poluição por óleo.

Lafer (1992, p. 11116) ponderou ainda a forma como a convenção entrou em vigor e sua aprovação parcial pelo Congresso Nacional, especificando, literalmente que quanto ao fato de partes significativas do ato internacional ainda não haviam sido incorporadas pelo ordenamento brasileiro:

6. A convenção que entrou em vigor em 2 de outubro de 1983 foi submetida ao Congresso Nacional pela Mensagem no 353, de 1984, que, no entanto, não continha os textos do Protocolo de 1978 e do Anexo II. Nessas condições, o congresso aprovou, pelo Decreto Legislativo nº 4 (publicado no Diário do Congresso em 12 de novembro de 1987), apenas parte do diploma internacional, obstando sua promulgação. Torna-se necessária, portanto, a retificação do texto publicado pelo Congresso, por meio de nova mensagem do Executivo, que incluía as atualizações das Emendas de 1984.

Por fim, a exposição de motivos correlacionou a importância de incorporação dos novos anexos da Convenção MARPOL 73/78, pontuando estarem suas diretrizes corroboradas pelos estudos realizados internamente. Nesta linha, advertiu:

7. Esclareço, ainda, a Vossa Excelência que a retificação do texto da MARPOL 73/78 está em consonância com os estudos e as sugestões apresentados pelo Grupo de Trabalho Interministerial, criado pelo Decreto nº 99.348/90, com o objetivo de avaliar a legislação em vigor, relativa à poluição hídrica causada pelo derrame de óleo e substâncias nocivas. Ademais, o secretário do Meio Ambiente, por meio do Aviso SEMAN-PR/Nº 090/91, de 11 de outubro de 1991, solicitou que se tomassem as

providências necessárias para a promulgação da MARPOL 73/78, bem como recomendou, tendo em vista a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), a adesão a seus Anexos Opcionais III, IV e V, que tratam respectivamente do transporte por mar de substâncias nocivas embaladas, da poluição por esgoto e do lixo proveniente de navios. Essas medidas visam adequar os princípios contidos no referido Acordo Internacional às leis internas existentes, que já têm seguido os dispositivos da MARPOL 73/78. (LAFER, 1992, p. 11116).

Posteriormente, a MSC 195/1992 foi convertida no Projeto de Decreto Legislativo nº 216/92 (PDC 216/92)¹¹, o qual, por sua vez, após tramitação regular, aprovou os textos da Convenção MARPOL 73/78, com base, entre outros aspectos, no Parecer da Comissão de Assuntos das Relações Exteriores da lavra do Deputado Federal Sarney Filho (1992, p. 16870), de onde se colhe:

(...) Desde a mais remota antiguidade, o mar constitui no espaço Internacional por excelência. Comportando um estatuto. Jurídico próprio, o mar caracteriza-se por ser limite natural entre as diversas soberanias, além de importante provedor de alimentos.

Se preocupação das Nações com a regulamentação da exploração racional dos espaços marítimos remonta a tempos imemoriais, a poluição dos mares, no entanto, representa objeto de estudo relativamente recente.

Dentre os textos internacionais sobre o controle da poluição dos mares, os textos da Convenção, seus Protocolos e Anexos sintetizam o que de mais complexo e detalhado existe sobre assunto. Somente à título exemplificativo, podemos mencionar que somente o Anexo I comporta um total de 25 Regras e um Apêndice, que dispõem, dentre outros temas, desde a obrigatoriedade da emissão dos Certificados Internacionais de Prevenção da Poluição (Regra 5) até a Limitação do Tamanho e Arranjo dos Tanques de Carga (Regra 24).

Dando continuidade ao argumento anterior, o Parecer pondera que o recepcionamento dos anexos da MARPOL 73/78, antes de se constituir nova norma jurídica, representa, em análise simples, a própria forma adotada pelo Estado brasileiro para a condução das questões de poluição do mar por óleo e, no sentido preconizado, indica que:

¹¹ Conforme <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=168328&ord=1>, consulta realizada em 29/09/2013

Todos os diplomas Internacionais, conhecidos pela sigla MARPOL, representam, em última análise, uma ampliação e atualização da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por óleo, de 1954 e de suas posteriores Emendas de 1962 e 1969.

A adesão brasileira aos compromissos internacionais apreciados, contudo, não acarretará mudanças radicais na prática nacional de controle combate poluição causada por navios. Com efeito, apesar de ainda não ter ratificado os textos MARPOL, convém destacar que o Estado brasileiro já vem de longa data pautando sua conduta nas disposições e princípios contidos nesses documentos internacionais.

Em face exposto, somos pela aprovação dos textos da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios de 1973, de seu protocolo de 1978, de suas emendas de 1984 e de seus anexos opcionais III, IV e V, nos termos do projeto de lei que apresentamos em anexo. (SARNEY FILHO, 1992, p. 16870)

A seguir, o PDC 216/92 foi transformado no Decreto Legislativo Federal nº 60/95, publicado no Diário Oficial de 28 de abril de 1995, pag. 5947, aprovando em definitivo o texto da Convenção MARPOL 73/78.

Neste sentido, o Congresso Nacional aprovou os textos da Convenção e confirmou que quaisquer atos que implicassem em revisão dos compromissos internacionais firmados no aludido 'contrato internacional' teriam que se submeter à apreciação daquela Casa Legislativa, tudo na forma do art. 1º, do Decreto Legislativo nº 60/1995:

Art. 1º São aprovados os textos da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios de 1973, de seu Protocolo de 1978, de suas Emendas de 1984 e de seus Anexos Opcionais III, IV e V.

Parágrafo único. São sujeitos à apreciação do Congresso Nacional quaisquer atos que impliquem revisão dos referidos compromissos internacionais, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do art. 49, I, da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Em decorrência da publicação do Decreto Legislativo nº 60/1995, em 04/01/1996, o Governo brasileiro ratificou e depositou o instrumento de ratificação da Convenção, de seu Protocolo, de suas Emendas e de seus Anexos Opcionais, passando os mesmos a vigorar para o Brasil em 4 de abril de 1996. Este procedimento guarda respeito às determinações contidas na Magna Carta, vez que não seria constitucional a antecipação da ratificação e do depósito de ratificação

previamente à aprovação dos textos da Convenção pelo Congresso Federal, a teor do que determina o art. 49, inciso I.

Assim, com a edição e publicação do Decreto Legislativo Federal nº 60/95 foi possibilitada, por conseguinte, a incorporação daquela norma internacional ao ordenamento jurídico pátrio, o que se consumou com a expedição do Decreto nº 2.508/1998, da lavra do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, no âmbito das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal.

Importante salientar que, conforme se avista do texto do Decreto nº 2.508/1998, seus considerandos já ratificam que, antes da sua expedição, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 60, de 19 de abril de 1995, já havia aprovado a Convenção, suas Emendas de 1984 e seus Anexos Opcionais III, IV e V.

Desta forma, enfim, após a publicação do Decreto Nº 2.508, em 4 de março de 1998, foi promulgada a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluída em Londres, em 2 de novembro de 1973, seu Protocolo, concluído em Londres, em 17 de fevereiro de 1978, suas Emendas de 1984 e seus Anexos Opcionais III, IV e V, incorporando a Convenção MARPOL 73/78 à ordem jurídica interna no mesmo patamar hierárquico das leis ordinárias e tornando-a obrigatória no plano do direito positivo brasileiro.

Disto decorre, portanto, que a aludida convenção passou a ter no âmbito interno as mesmas características inerentes à qualquer outra norma jurídica caracterizada como lei ordinária, sendo passível sua incidência no caso concreto, desde que ocorram as condutas (omissivas ou comissivas) ali abstratamente previstas.

4 LEI DO ÓLEO: PROCESSO DE ELABORAÇÃO E ELEMENTOS DE RATIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS PROTETIVOS ESTABELECIDOS PELA CONVENÇÃO MARPOL 73/78

4.1 LEI DO ÓLEO (LEI FEDERAL Nº 9.966/2000): CENÁRIO FÁTICO E LEGISLATIVO

Em que pese a incorporação da Convenção MARPOL 73/78 ao ordenamento jurídico interno, tal circunstância não afastou a problemática relacionada à poluição das águas marinhas, nem foi tão pouco o requisito mágico para inibir que sinistros ocorressem.

De fato e nesta ordem de idéias, é preciso registrar inicialmente que, enquanto o processo legislativo para incorporação da Convenção MARPOL 73/78 tramitava perante Congresso Nacional, a preocupação com o tema a ela relacionado se robustecia de forma determinante para a elaboração de aparato regulamentador para o regime de proteção instituído pela Lei Federal nº 9.966/2000, mas conhecida como Lei do Óleo.

Esta constatação se mostra mais verdadeira, à medida que se verifica que, tendo sido o Decreto Lei nº 2.508 promulgado em 04 de março de 1998, a proposição alusiva a Lei do Óleo se originou no mesmo Projeto de Lei nº 2891/1992 (PL 2891/1992), conforme noticia o site do Congresso Nacional¹².

De qualquer modo, apesar da contemporaneidade no nascimento das normas, inequívoco que após a promulgação da Convenção MARPOL 73/78, o cenário fático no contexto brasileiro relacionado à poluição marinha demandou a continuidade do processo legislativo vinculado ao PL 2891/1992. Em razão disto, em 05/06/1992, o projeto de lei foi encaminhado oficialmente às Comissões de Relações

¹² <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38175>

Exteriores, de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior, Defesa do Consumidor Meio ambiente e Minorias e de Constituição e Justiça e de Redação.

Em princípio, o PL 2891/1992 foi remetido à Comissão de Relações Exteriores (CRE), mas, apesar disto, em 02/12/1992, por unanimidade, foi aprovado no âmbito da CRE, o parecer do Relator Dep. Aloísio Vasconcelos, ressaltando a incompetência da comissão para se pronunciar sobre a matéria. Este pleito foi deferido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 29/12/1992.

Em paralelo, em 11/12/1992, o projeto de lei foi encaminhado, aos cuidados do Deputado José Felinto, à Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior (CVTDUI), não havendo aquele órgão colegiado apresentado emendas ao projeto.

Em 18/08/1993, a Mesa da Câmara dos Deputados deferiu o Ofício OF P-527/93, da CVT, em que foi requerido o apensamento PL 2891/1992 ao PL 2794/92, de idêntico objeto. Em 28/04/1994, o Relator Deputado Murilo Rezende apresentou parecer favorável ao projeto com substitutivo (PL 2891-A), o qual foi aprovado com unanimidade em 25/05/1994.

O PL 2891-A foi remetido em 30/08/1994 à Comissão de Defesa do Consumidor Meio ambiente e Minorias (CDCMAM) e, em 20/03/1994, não tendo sido apresentadas emendas, o Relator Deputado Paulo Delgado emitiu parecer favorável ao PL 2891-A, apensado do PL. 2794/92, portanto, com adoção do substitutivo da CVT. Por esta razão, em 27/03/1995, o projeto de lei, dentro da mesma CDCMAM, foi entregue para o Relator Deputado Wilson Branco.

Em 17/08/1995, no âmbito da CDCMAM, houve aprovação unânime do parecer favorável do relator Deputado Wilson Branco, adotado o substitutivo da CVT, com emendas. Após, o PL 2891-B/92 foi remetido à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Em 19/03/1996, o Relator Deputado Marconi Perillo emitiu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL 2794/92, apensado ao PL

2794/92, das emendas da CDCMAM e do substitutivo da CVT, apresentando subemenda ao substitutivo (PL 2891-C/92).

Em 29/04/1996, na Mesa da Câmara dos Deputados foram lidos e publicados os pareceres da CVT, CDCMAM e CCJR referentes ao PL 2891-C/92. A seguir, após prazo regimental para apresentação de recursos, conforme previsto no art. 132, §2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi enviado à CCJC para redação final. Em 28/05/1996, foi aprovado o texto final do Relator Deputado Nilson Gidson (PL 2891-D/92), remetendo-se a seguir (18/06/1996) o referido projeto para o Senado Federal.

No Senado Federal, a propositura, recebida em 21/06/1996, foi identificada como Projeto de Lei da Câmara nº 37/1996 (PCL 37/1996). Foi encaminhada inicialmente à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), tendo sido apensado ao PLC 00197/1993, em atendimento ao Requerimento nº 225 do Senador Waldeck Ornelas. Em 07/05/1997 foi encaminhado para a Comissão de Assuntos Sociais, na qual, após o afastamento do Senador Waldeck Ornelas, foi redistribuído aos cuidados do Senador Osmar Dias.

Em 17/09/1998, foi emitida minuta de parecer favorável a aprovação do PLC 00037/1996 e pela rejeição do PLC 00197/1993, tendo em vista a maior abrangência do primeiro. Em 28/10/1998, o parecer foi aprovado pela Comissão. Em outubro de 1998, a Comissão de Assuntos Sociais manifestou-se favoravelmente ao projeto e contrária ao PLC 00197/1993, e encaminhou as matérias ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

No final da 50ª Legislatura, o PLC 00197/1993, que tramitava em conjunto, foi arquivado, nos termos do Regimento Interno. No dia 27/01/2000, o Presidente da República, através da Mensagem nº 67/2000, solicitou regime de urgência constitucional para o PLC 00037/1996, que, a partir daquela data, tramitou perante o Senado Federal com prazo determinado de quarenta e cinco dias. Perante

a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania foi aberto um prazo de cinco dias, durante os quais foram apresentadas dez emendas à matéria.

Posteriormente, após tramitação regular e atendimento a pleitos conforme regimento interno do Senado Federal, em 29/02/2000, foi anunciada a matéria e lido o Parecer nº 131/2000-CAS, do Relator Senador Osmar Dias, favorável ao projeto e pela rejeição do PLC nº 197/93, que tramitavam em conjunto e foi arquivado ao final da 50ª Legislatura.

Na mesma sessão foi proferido pelo Senador Lúcio Alcântara, Parecer nº 132/2000-CCJ, favorável ao projeto, nos termos do Substitutivo que o referido Senador ofereceu, e pela rejeição das Emendas nºs 1 a 10. Em seguida e na mesma ocasião, o Senador Osmar Dias profere Parecer nº 133/200 (de plenário), contrário a todas as emendas. Após discussões regimentares, as quais se encontram transcritas no Diário do Senado Federal, edição de 01/03/2000, foi aprovado o Substitutivo ficando prejudicados o projeto e as emendas, tendo sido encaminhado à Câmara dos Deputados.

Em 21/03/2000, o Substitutivo (PL 2891-E/92) foi recebido do Senado Federal e, em 28/03/2000, foi submetido à discussão, após as quais foi aprovada a redação final (PL 2891-F/92) oferecida pelo Relator Deputado Iedio Rosa, enviado para sanção presidencial.

Em 28/04/2000, o PL 2891-F/92 foi transformado na Lei nº 9.966/00, com veto parcial do Presidente da República, o qual foi mantido pelo Congresso Nacional. Em virtude da importância deste veto para o cenário da indústria nacional, toma-se a liberdade de transcrever suas razões, veiculadas através da Mensagem nº 571, de 28 de abril de 2000:

Senhor Presidente do Senado Federal,
Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente, por contrariar o interesse público, o Projeto de Lei nº 2.891, de 1992 (nº 37/96 no Senado Federal) (...)

Razões do veto

"Impõe-se a exclusão do referido parágrafo para que não se incorpore na legislação nacional dispositivo que, embora sem similar em qualquer outro país, terá o efeito de criar graves dificuldades em torno da exploração de petróleo na plataforma continental brasileira e, até mesmo, paralisar a sua produção.

O processo mundialmente praticado de exploração de petróleo no mar, implica a devolução da água originária da própria formação geológica ao oceano. Essa água, embora contenha quantidades insignificantes de metal pesado, é incapaz de afetar a qualidade do meio ambiente, nos termos do conhecimento internacional sobre a matéria: por exemplo, no Mar do Norte são descartados cerca de 900.000m³ de água por dia e na Bacia de Campos apenas 35.000m³; no Golfo do México descarta-se volume muito maior de água, haja vista que ali estão instaladas cerca de 400 plataformas, enquanto na costa do Estado do Rio de Janeiro estão em operação menos de 40.

A preocupação com a clareza na interpretação das regras jurídicas relativas à operação desse importante segmento da economia nacional, bem como a relevância do petróleo extraído do mar para o balanço energético do país, já conduziu o legislador a estabelecer no § 1º do mesmo artigo 17 que "no descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas aplica-se a regulamentação ambiental específica". A exclusão do § 2º não provocará nenhum risco ambiental, já que o alijamento, no mar, de qualquer outro resíduo contendo metais pesados está proibido, nos termos do art. 15, combinado com o inciso X, do art. 2º do projeto de lei.

Ademais, a manutenção daquele parágrafo dará ensejo a interpretações de que não se poderá efetuar nenhum descarte de água durante a produção de petróleo em plataformas marítimas, ainda que dentro dos padrões ambientais aceitos e consagrados internacionalmente.

Importa, ainda, ressaltar que a incorporação do § 2º do art. 17 na legislação brasileira implicaria elevadíssimos custos de produção de petróleo na plataforma continental e tornaria inviável a atividade produtiva; a competitividade da indústria nacional; e a atração de novos capitais indispensáveis à consecução das metas de auto-suficiência energética, sem, em contrapartida, assegurar-se qualquer benefício ambiental. (CARDOSO, 2000, p. 1)

Da análise do aludido veto permite-se inferir a preocupação expressa pelo Chefe do Poder Executivo no sentido de que a adoção de uma legislação ambiental protetiva e visando inibir a poluição das águas do mar não se tornasse um obstáculo intransponível para a continuidade do processo de exploração de petróleo na plataforma continental brasileira, máxime no que se referia ao descarte da água

produzida no processo de extração do óleo e gás das jazidas dispostas sobre o leito marinho.

Desta forma, em que pese a manutenção das premissas associadas à vedação do alijamento¹³ indiscriminado de substâncias poluentes no mar, foi possibilitado, mediante o veto presidencial, que a água produzida no processo de exploração de petróleo fosse descartada no próprio leito marinho, considerando, obviamente, que as substâncias que a compõe foram colhidas daquele próprio ambiente.

Esta medida foi imprescindível para a continuidade do processo operacional de extração de petróleo, sem o que inviabilizaria a aplicabilidade do princípio do desenvolvimento sustentável, posto que até os dias hodiernos inexistia tecnologia apta a suportar a pretensão legislativa que foi objeto do aludido veto.

4.2 A LEI DO ÓLEO: RATIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78

Feitas as considerações anteriores acerca do cenário fático e legislativo em que se configurou a Lei Federal nº 9.966/2000 e antes de adentrar no ponto específico relacionado à recepção dos pressupostos da Convenção MARPOL 73/78 pela referida lei, convém registrar rapidamente a conformação do mencionado diploma legal.

Nesta linha de idéias, compulsando o texto legislativo sob análise, verifica-se que ele se encontra organizado em capítulos que tratam de: I) definições e classificações; II) sistemas de prevenção, controle e combate a poluição; III) transporte de óleo e substâncias nocivas ou perigosas; IV) descarga de óleo e

¹³ A expressão 'alijamento' tem significado análogo ao de descarga, conceito disposto no inciso IX do art. 2º, da Lei Federal nº 9.966/2000:

XI – descarga: qualquer despejo, escape, derrame, vazamento, esvaziamento, lançamento para fora ou bombeamento de substâncias nocivas ou perigosas, em qualquer quantidade, a partir de um navio, porto organizado, instalação portuária, duto, plataforma ou suas instalações de apoio.

substâncias nocivas ou perigosas; V) infrações e sanções, além de disposições complementares.

No que diz respeito às definições, o artigo 2º da Lei Federal nº 9.966/2000, além de adotar a terminologia MARPOL 73/78 para reportar-se à Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, entre outros termos catalogados, define o que vêm a ser navio, plataformas e instalações de apoio¹⁴, sugerindo diferença de tratamento entre este conjunto de engenhos marítimos.

Outrossim, visando estabelecer critérios sobre as substâncias poluentes, a Lei do Óleo: (a) classifica as substâncias perigosas em categorias de acordo com risco a saúde e ao ecossistema aquático (A alto, B médio, C moderado, D baixo), b) define as responsabilidades e obrigações dos diversos agentes envolvidos na sua aplicação e observância; c) enumera as obrigações das instalações portuárias e plataformas e d) define responsabilidades para os órgãos de meio ambiente, para o órgão regulador e da autoridade marítima.

Ademais, a norma em destaque institui (i) o sistema de controle e resposta a poluição causada por óleo e (ii) a estrutura de preparo e combate a poluição por óleo, conjeturada na referida lei sob a forma do Plano Nacional de Contingência (PNC), o qual consolidará os planos de contingência locais e regionais. A referida lei prevê também:

- (1) Os Planos de Emergência Individuais (PEI), a serem elaborados por portos organizados, instalações portuárias e plataformas, cuja

¹⁴ Neste sentido, indicam os incisos V, VI e VII, do art. 2º, da Lei Federal nº 9.966/2000:

V – navio: embarcação de qualquer tipo que opere no ambiente aquático, inclusive hidrofólios, veículos a colchão de ar, submersíveis e outros engenhos flutuantes;

VI – plataformas: instalação ou estrutura, fixa ou móvel, localizada em águas sob jurisdição nacional, destinada a atividade direta ou indiretamente relacionada com a pesquisa e a lavra de recursos minerais oriundos do leito das águas interiores ou de seu subsolo, ou do mar, da plataforma continental ou de seu subsolo;

VII – instalações de apoio: quaisquer instalações ou equipamentos de apoio à execução das atividades das plataformas ou instalações portuárias de movimentação de cargas a granel, tais como dutos, monobóias, quadro de bóias para amarração de navios e outras; (...)

aprovação será submetida ao órgão ambiental e que deverão:

- (a) prever identificações e avaliação de riscos por fontes, hipóteses acidentais, descargas de pior caso, análise de vulnerabilidade e treinamento de pessoal;
- (b) garantir, de imediato, a capacidade das instalações para executar ações de resposta para atendimento aos incidentes de poluição por óleo, em seus diversos tipos;
- (c) estabelecer como serão empregados os recursos próprios, humanos e materiais, e, adicionalmente, os recursos de terceiros, o que ocorrerá através de acordos previamente firmados e

- (2) A elaboração de Planos de Área (PA), com estabelecimento de mecanismos de ações conjuntas, sob coordenação do órgão ambiental.

Por outro lado e em retrospectiva, no que diz respeito ao seu desiderato, a introdução da Lei Federal nº 9.966/2000 já enuncia seu propósito ao indicar estabelecer "os princípios básicos a serem obedecidos na movimentação de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em portos organizados, instalações portuárias, plataformas e navios em águas sob jurisdição nacional".

Além disto e, principalmente, no que concerne ao seu entrelaçamento com a Convenção MARPOL 73/78, a própria lei indica taxativamente seus critérios de aplicação, aduzindo que:

Art. 1º (...).

Parágrafo único. Esta Lei aplicar-se-á:

I – quando ausentes os pressupostos para aplicação da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol 73/78);

II – às embarcações nacionais, portos organizados, instalações portuárias, dutos, plataformas e suas instalações de apoio, em caráter complementar à Marpol 73/78;

III – às embarcações, plataformas e instalações de apoio estrangeiras, cuja bandeira arvorada seja ou não de país contratante da Marpol 73/78, quando em águas sob jurisdição nacional;

IV – às instalações portuárias especializadas em outras cargas que não óleo e substâncias nocivas ou perigosas, e aos estaleiros, marinas, clubes náuticos e outros locais e instalações similares.

Do disposto no inciso I, do parágrafo único da Lei nº 9.966/2000, pode-se concluir que, do ponto de vista da interpretação sistemática, a Lei do Óleo será aplicada "quando ausentes os pressupostos para aplicação da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol 73/78)".

Assim, a inteligência da lei admite a idéia de que haveria uma submissão da mesma às determinações insertas na Convenção MARPOL 73/78, a qual tem, portanto, preferência - pelo critério da especialidade, em detrimento da própria norma nacional sob análise.

Como se confirma, portanto, a Lei do Óleo reforça o pressuposto de que a Convenção Internacional é um dogma, um paradigma a ser seguido quando necessário subsumir o fato social à norma jurídica, naquelas hipóteses em que se estiver a tratar da prevenção, do controle e da fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.

A par disto e reforçando tal compreensão, constata-se que, além do art. 1º, em vários outros pontos a Lei Federal nº 9.966/2000 relembra a obrigatoriedade da aplicação da Convenção MARPOL 73/78, a teor do que se verifica, por exemplo, nos seguintes dispositivos: parágrafo único do art. 4º, "*caput*" dos artigos 10, 11, 12 e 17, parágrafo primeiro, inciso I, do art. 15 e inciso I, do art. 16.

Com estes pressupostos, portanto, passam-se às reflexões acerca das estreitas linhas de contato da Lei do Óleo e do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78.

5 A LEI FEDERAL Nº 9.966/2000 E O ANEXO IV DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78: RELAÇÕES DE CONTINÊNCIA

5.1 AS DIRETRIZES DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78

A idéia inaugural, fio condutor deste trabalho, perpassa pela compreensão de que há um entrelaçamento entre a Lei do Óleo e a Convenção MARPOL 73/78 sustentado pela consideração de que o ordenamento jurídico é um todo harmônico e sistematizado, o que se mostra reforçado pela própria redação das normas sob estudo.

Partindo deste pressuposto, ratifica-se que a adoção da Convenção MARPOL 73/78 pelo ordenamento jurídico e a ausência de manifestação expressa ou tácita de não-submissão aos seus termos implicam no reconhecimento de que esta convenção permanece válida e eficaz dentro da ordem jurídica brasileira.

De outro lado e sob argumentos similares, tem-se que com a publicação da Lei do Óleo, houve expressa menção à Convenção MARPOL 73/78 e, ainda, a indicação de que a Lei do Óleo seria aplicável de modo subsidiário àquela. Neste sentido, o artigo 1º, parágrafo único, inciso I, da referida lei.

Posto isto, importante ainda considerar, antes de adentrar na análise da interface entre o Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78 e as regras contidas na Lei do Óleo, o quanto determina a convenção acerca de definições e aplicabilidade, para que não haja sobreposição normativa indevida.

Neste contexto, no ponto estrito de interesse, tem-se que o artigo 2¹⁵, da Convenção MARPOL 73/78 assim preleciona:

Artigo 2

Definições

Para os propósitos da presente Convenção, salvo se for expressamente estipulado de outra maneira:

1. "Regras" significa as Regras contidas nos Anexos à presente Convenção.

¹⁵ Embora a técnica recomende adotar para a redação prevista para os números ordinais quando se tratar de menção aos artigos 1º a 9º de uma dada norma, aqui será seguida a nomenclatura adotada pela Convenção MARPOL 73/78 e, neste sentido, ao invés de se adotar a menção ao artigo 2º, como seria a praxe, adotar-se-á a mesma sistemática utilizada pela Convenção.

2. "Substância nociva" significa qualquer substância que se despejada no mar, é capaz de gerar riscos para a saúde humana, danificar os recursos biológicos e a vida marinha, prejudicar as atividades marítimas recreativas ou interferir com outras utilizações legítimas do mar e inclui toda substância sujeita a controle pela presente Convenção.

3. a) "Descarga" em relação a substâncias nocivas ou efluentes contendo tais substâncias, significa quaisquer despejos provenientes de um navio e inclui qualquer escapamento, remoção, derramamento, vazamento, bombeamento, lançamento para fora ou esvaziamento.

b) A "Descarga" não inclui:

i) lançamento no sentido da "Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Lançamento de Detritos e outras Substâncias", feita em Londres a 13 de novembro de 1972, ou de múltiplo estágio. Se for utilizado o método de múltiplo estágio, dê o arco vertical coberto pelas máquinas e o número de vezes que o arco é coberto por aquele estágio particular do programa.

ii) despejo de substâncias nocivas provenientes da exploração, exploração e processamento executados ao largo, relacionados com os recursos minerais do fundo do mar, ou

iii) despejo de substâncias nocivas para fins de legítima pesquisa científica na redução da poluição ou controle.

4. "Navio" significa uma embarcação de qualquer tipo operando no ambiente marinho e inclui "hydrofoil boats", veículos a colchão de ar, submersíveis, engenhos flutuantes e plataformas fixas ou flutuantes.

5. "Administração" significa o Governo do Estado sob cuja autoridade o navio está operando. Com relação a um navio autorizado a arvorar a bandeira de um Estado, a Administração é o Governo desse Estado. Com relação a plataformas fixas ou flutuantes empenhadas na exploração e utilização do fundo do mar e do seu subsolo, adjacente à costa sobre a qual o Estado costeiro exerce os direitos de soberania para fins de exploração e utilização de seus recursos naturais, a Administração é o governo do Estado costeiro interessado.

6. "Incidente" significa um evento envolvendo a descarga real ou provável, no mar, de uma substância nociva ou efluentes contendo tal substância.

7. "Organização" significa a Organização Marítima Consultiva Intergovernamental (IMCO).

Na linha argumentativa em desenvolvimento, sem prejuízo dos demais conteúdos do artigo 2, relevam principalmente: (a) a premissa inicial quanto às próprias definições e (b) os conceitos trazidos para os termos 'regras' e 'navios'.

Quanto ao primeiro ponto, diretamente relacionado aos conceitos normativos, destaca-se a importante consideração preliminar de que as definições estatuídas no artigo 2 são válidas para os propósitos da Convenção MARPOL 73/78 "salvo se for expressamente estipulado de outra maneira".

É dizer, portanto que, ressalvando-se a hipótese de expressa estipulação em sentido contrário, as definições constantes no artigo 2 são válidas em todo o âmbito da convenção e de seus anexos.

De outro lado, o conceito de 'regras' permite inferir que, a par da parte preambular própria das convenções, onde constam normas de direito internacional e o modelo 'contratual' adotado pelas partes signatárias, são nos anexos da MARPOL 73/78 que estão contidos os regramentos a serem observados para viabilizar o controle da poluição marinha.

Além disto, como a atividade petrolífera *offshore* utiliza-se de navios, plataformas fixas e flutuantes e outros mecanismos, faz-se importante compreender que, para a convenção internacional destacada, o conceito de 'navio' é amplo e permite reconhecer praticamente todos os tipos possíveis de meio de locomoção no leito marinho e demais engenhos associados à referida atividade. Por esta razão, as 'regras' da Convenção MARPOL 73/78 incidirão sobre qualquer um destes mecanismos, salvo se expressamente considerado em sentido contrário àquele trazido na definição (artigo 2).

Por sua vez, o artigo 3 da Convenção MARPOL 73/78 estabelece a aplicabilidade da convenção, destacando:

Artigo 3

Aplicação

1 - a presente Convenção aplicar-se-á:

- a) a navios autorizados a bandeira de uma Parte da Convenção, e
- b) a navios não autorizados a arvorar a bandeira de uma Parte mas que operem sob a autoridade de uma Parte.

2 - Nada do presente Artigo deverá ser interpretado como uma restrição ou ampliação dos direitos soberanos das partes, sob o direito internacional, sobre o fundo do mar e seu subsolo, adjacentes a suas costas, para fins de exploração e utilização de seus recursos naturais.

3 - A presente Convenção não se aplicará a navios de guerra, navios auxiliares da marinha de Guerra ou outros navios de propriedade ou operados por um Estado, e usados, na ocasião, somente em serviços governamentais não comerciais. Contudo, cada Parte assegurar-se-á, adotando mediadas apropriadas que não prejudiquem as operações ou as capacidades operacionais de tais navios de sua propriedade ou por ela operados, que tais navios estejam agindo de modo compatível, tanto quanto razoável e praticável, com a presente Convenção.

Por conta do disposto no artigo 3 da convenção, torna-se fácil verificar que, sem adentrar no que prevêem os regimes jurídicos de cada uma das Partes quanto à forma de incorporação da norma internacional aos seus ordenamentos, a Convenção MARPOL 73/78 se aplicará aos navios autorizados pela bandeira ou que operem sob a autoridade de qualquer das partes que a ratificarem.

Por este motivo, portanto, como o Brasil ratificou a aludida convenção, a mesma se aplicará, respeitado o que dispõe a Regra 2, do Anexo IV, a todos os navios autorizados pela bandeira brasileira e àqueles que operarem sob a sua autoridade.

5.2 O ANEXO IV DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78

O Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78 traz regras para a prevenção da poluição por esgotos provenientes de navios e, nesta linha, apresenta:

- Na Regra 1, as definições de 'navio novo', 'navio não existente', 'esgoto', 'tanque de retenção' e 'terra mais próxima'. Com tais definições, não restam afastadas as definições trazidas pelo artigo 2, da convenção, anteriormente reportadas.

Ademais, importa considerar a amplitude da definição de 'esgoto', a qual abarca a: a) drenagem e outras descargas provenientes de quaisquer tipos de banheiros, mictórios e vasos sanitários (WC), b) drenagem proveniente de recintos médicos (dispensários enfermeiras, etc.) por meio de pias, banheiras e embornais localizados em tais recintos; c) drenagem proveniente de compartimentos que contenham animais ou vivos, ou d) outras descargas de água quando misturadas com as drenagens acima definidas.

- A Regra 2, especificando que as disposições do Anexo IV serão aplicáveis: (1) inicialmente, ou seja, ao tempo da celebração da convenção, aos navios novos (de arqueação bruta igual ou superior a 200, de arqueação bruta inferior a 200 que estejam autorizados a transportar mais de 10 pessoas e que não tenham a arqueação bruta medida e que estejam autorizados transportar mais de 10 pessoas) e (2) posteriormente, 10 (dez) anos após a entrada em vigor do referido

Anexo IV, aos navios existentes¹⁶ (de arqueação bruta igual ou superior a 200, de arqueação bruta inferior a 200 que estejam autorizados a transportar mais de 10 pessoas e que não tenham a arqueação bruta medida e que estejam autorizados transportar mais de 10 pessoas).

Assim, sem se arvorar do pleno conhecimento de causa quanto à arqueação dos navios, tem-se que, conforme a citada regra, o Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78 na atualidade se aplica a todos os navios (conforme conceito do artigo 2) de arqueação bruta igual ou superior a 200 e de arqueação bruta inferior a 200, desde que autorizados a transportar mais de 10 (dez) pessoas, sejam àqueles navios considerados novos por ocasião da celebração da convenção, sejam aos demais, posto que atualmente já transcorreram mais de 10 (dez) anos da entrada em vigor do aludido decreto¹⁷.

Desta forma, pela simples leitura do aludido dispositivo, já se impõe uma regra de exceção à aplicação do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78, de tal modo que navios que transportem menos de 10 (dez) pessoas estão fora do âmbito de sua aplicação, não necessitando, pois, atender as suas regras.

Esta conclusão se sustenta pela leitura dos dispositivos supra e, principalmente, pelo reduzido impacto ambiental decorrente de esgotos emitidos por navios com tripulação inferior à 10 (dez) pessoas. No mais, importa perceber que esta questão se apresenta, indubitavelmente, como uma clara regra de exceção às proibições de descargas, sendo este regime de exceção decorrente na literalidade da própria redação da Convenção sob análise.

- Na Regra 3¹⁸ encontram-se as estipulações sobre as vistorias a serem realizadas nos navios submetidos às regras do Anexo IV, dispondo que elas serão fragmentadas em vistorias iniciais (Regra 3.1.a) e periódicas (Regra 3.1.b).

¹⁶ Ou seja, a navios que não eram novos à época da celebração da convenção, conforme definido pela Regra 1.2 do Anexo IV: "*Navio não existente*" significa um navio que não é novo".

¹⁷ Registra-se que internamente a Convenção e o Anexo IV foram incorporados ao ordenamento jurídico em 1998 (pelo Decreto 2.508/1998), ou seja, transcorrido, mesmo sob a ótica do direito interno, mais de dez anos da entrada em vigor do referido anexo.

¹⁸ Regra 3.

1. - Todo o navio do qual for exigido o cumprimento das disposições deste Anexo e que estiver engajado em viagens para portos e terminais ao largo, sob a jurisdição de outras Partes da Convenção estará sujeito às vistorias abaixo especificadas

a) uma vistoria inicial antes do navio entrar em serviço ou antes de para ele ter sido emitido, pela primeira vez, o Certificado exigido pela Regra 4 deste Anexo, a qual será feita de maneira a assegurar que:

As vistorias iniciais serão realizadas antes do navio entrar em serviço ou anteriormente à emissão do primeiro Certificado Internacional de Prevenção da Poluição por Esgoto exigido pela Regra 4 do mesmo anexo. Por sua vez, as vistorias periódicas serão realizadas a intervalos regulares, especificados pela Administração, em conformidade com o prazo de validade do certificado acima especificado.

Tanto a vistoria inicial quanto as periódicas visam a assegurar que o equipamento, as instalações, os arranjos e o material adotados pelos navios vistoriados atendam plenamente aos requisitos dispostos pelo Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78.

- Nas Regras 4 e 5, respectivamente, estão dispostos os nuances alusivos a Emissão de Certificado Internacional de Prevenção da Poluição por Esgoto pela própria parte signatária ou por outro Governo a pedido expresso da parte signatária. Em qualquer hipótese, a regra deixa claro que a Administração que a emitir assume plena responsabilidade pelo certificado e não se admite a emissão de certificado para contemplar navio autorizado a portar bandeira de governo que não seja signatário da convenção.

- As Regras 6 e 7 dispõem sobre a forma e duração (validade temporal) do Certificado Internacional de Prevenção da Poluição por Esgoto. Consta da Regra 6 a determinação de que o certificado atenda ao modelo previsto no Anexo IV da Convenção e esteja escrito na língua oficial do país que o emite, acrescido de uma versão em inglês ou em francês.

I) quando o navio estiver equipado com a instalação de tratamento de esgoto, essa instalação deverá atender a requisitos operacionais baseados em normas e métodos de testes elaborado pela Organização;

II) quando o navio estiver equipado com um sistema para pulverizar e desinfetar o esgoto, esse sistema deverá ser de um tipo aprovado pela Administração;

III) quando o navio estiver equipado com um tanque de retenção, a capacidade desse tanque deverá ser de modo a satisfazer a Administração no que diz respeito ao depósito de todo o esgoto relacionado a operação do navio, ao número de pessoas a bordo e a outros fatores importantes, e

IV) esse navio está equipado com uma tubulação que se dirige para o exterior do mesmo, conveniente para a descarga do esgoto para uma instalação de recebimento e que essa canalização possua uma conexão padrão para terra de acordo com a Regra 11 deste Anexo.

Esta vistoria deverá ser de modo a assegurar que o equipamento, as instalações, os arranjos e material atendam plenamente aos requisitos aplicáveis deste Anexo, e

b) Vistorias periódicas, a intervalos especificados pela Administração mas que não excedam anos, que deverão ser de modo a assegurar que o equipamento, as instalações, os arranjos e o material atendam plenamente aos requisitos aplicáveis deste Anexo. Contudo, se a duração do Certificado Internacional de Prevenção da Poluição por Esgoto (1973) for prorrogada, como especificado na Regra 7 (2) ou (4) deste Anexo, o intervalo de vistoria periódica pode ser correspondente prorrogado.

- Na Regra 7 encontram-se as estipulações quanto ao prazo e as condições de validade do certificado, dispondo que ele não poderá ser superior a 5 anos, garantida a prorrogação para atender as exceções previstas nos parágrafos 2, 3 e 4 da mesma regra.

Neste sentido, o parágrafo 2 da Regra 7 possibilita a prorrogação do certificado vencido visando apenas permitir que o navio complemente sua viagem para "o Estado cuja bandeira está autorizado a arvorar ou para aquele em que está para ser vistoriado e isso somente nos casos em que pareça oportuno e razoável fazê-lo". Chegando ao destino, este navio não poderá "deixar esse porto ou Estado sem que tenha obtido novo Certificado" conforme determina o parágrafo 3 da aludida Regra 7.

A última exceção está contemplada pelo parágrafo 4 da Regra 7, o qual dispõe que, um Certificado "pode ser prorrogado pela Administração por um período de graça de até um mês a partir da data de expiração nele estabelecido", desde que ainda não tenha sido prorrogado com base na exceção prevista no parágrafo 2 anteriormente reportado.

Outrossim, os parágrafos 5 e 6 da Regra 7, respectivamente, especificam que alterações importantes no equipamento, instalações, arranjos ou material exigidos, sem a aprovação da Administração (exceto a substituição direta de tal equipamento ou instalações) e a transferência de um navio para a bandeira de um outro Estado¹⁹, implicarão na perda da validade do Certificado.

Cumprе anotar que o parágrafo 6, da Regra 7, importa mitigação se a hipótese de transferência de um navio se der para a bandeira de outro Estado que seja parte na Convenção, na forma do disposto no parágrafo 7 da mesma regra:

7 - Na transferência de um navio para a bandeira de uma outra Parte, o Certificado permanecerá em vigor por um período não superior a 5 meses, desde que não tenha expirado antes do fim desse período ou até que a

¹⁹ Se o outro Estado for parte na convenção, adota-se o parágrafo 7, da Regra 7:

Na transferência de um navio para a bandeira de uma outra Parte, o Certificado permanecerá em vigor por um período não superior a 5 meses, desde que não tenha expirado antes do fim desse período ou até que a Administração emita um Certificado substituto; dos casos o que ocorrer mais cedo. Tão logo seja possível, após ter tido lugar a transferência, o governo da Parte cuja bandeira o navio estava anteriormente autorizado a arvorar, remeterá à Administração uma cópia do Certificado possuído pelo navio antes de sua transferência e, se disponível, uma cópia do relatório da vistoria pertinente.

Administração emita um Certificado substituto; dos casos o que ocorrer mais cedo. Tão logo seja possível, após ter tido lugar a transferência, o governo da Parte cuja bandeira o navio estava anteriormente autorizado a arvorar, remeterá à Administração uma cópia do Certificado possuído pelo navio antes de sua transferência e, se disponível, uma cópia do relatório da vistoria pertinente.

- As Regras 8 e 9 retratam as disposições sobre a descarga de esgoto e respectivas exceções. Seus contornos serão analisados em tópico próprio, dada a relevância para análise em curso das interferências entre a Lei do Óleo e a Convenção MARPOL 73/78.

- Nas Regras 10 e 11 estão as conformações referentes às instalações de recebimento e à conexão padrão para descarga.

Neste contexto, a Regra 10 especifica que o Governo de cada Parte da Convenção compromete-se a assegurar a provisão de instalações de recebimento nos portos e terminais para recebimento do esgoto, sem atrasar demasiadamente os navios e que se mostrem adequadas ao atendimento das necessidades dos navios que as utilizem, possibilitando, ainda, seja apresentada notificação à organização quando encontradas instalações supostamente inadequadas para o recebimento do esgoto.

Por sua vez, a Regra 11 padroniza as conexões de descarga, o que, de certo modo, viabiliza o atendimento da regra anterior, posto que tal padronização facilita as operações de transbordo pela unicidade das conexões e, assim, evita o atraso demasiado nas operações de descarga.

Como se verifica, as regras instituídas pelo Anexo IV, da Convenção MARPOL 73/78 visam o estabelecimento de procedimentos adequados para inibir a poluição das águas do mar.

5.3 DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 9.966/2000 PROIBINDO A DESCARGA DE ÓLEO, SUBSTÂNCIAS NOCIVAS OU PERIGOSAS E LIXO

A Lei Federal nº 9.966/2000, no seu Capítulo IV, trata "da descarga de óleo, substâncias nocivas ou perigosas e lixo", através das disposições contidas nos artigos 15 a 21.

Neste capítulo, a referida norma nacional reporta suas imbricações mais diretas com a Convenção MARPOL 73/78 e, neste sentido, proíbe descargas, em águas sob jurisdição nacional, de: (1) substâncias nocivas ou perigosas classificadas nas categorias "A", "B", "C" ou "D"²⁰, (2) de óleo, misturas oleosas e lixo e (3) água de lastro, resíduos de lavagem de tanques e porões ou outras misturas que contenham óleo ou substâncias nocivas ou perigosas de qualquer categoria, reportando-se ainda, as situações excepcionalizadas pela vedação legal.

Desta forma, já se percebe que a regra geral é justamente a vedação das descargas das substâncias, óleos, resíduos referidos, proibição esta que se compactua com a norma trazida pela Convenção MARPOL 73/78.

Não obstante e em idêntico sentido, a mesma lei federal já destaca as situações excepcionalizantes, as quais trazem, como um dos requisitos a serem atendidos cumulativamente, as prerrogativas constantes na convenção internacional sob tratativa. No sentido indicado, o §1º, dos artigos 15 e 16 da Lei do Óleo preconizam:

Art. 15. É proibida a descarga, em águas sob jurisdição nacional, de substâncias nocivas ou perigosas classificadas na categoria "A", definida no art. 4º desta Lei, inclusive aquelas provisoriamente classificadas como tal, além de água de lastro, resíduos de lavagem de tanques ou outras misturas que contenham tais substâncias.

§ 1º A água subseqüentemente adicionada ao tanque lavado em quantidade superior a cinco por cento do seu volume total só poderá ser descarregada se atendidas cumulativamente as seguintes condições:

I – a situação em que ocorrer o lançamento enquadre-se nos casos permitidos pela Marpol 73/78;

II – o navio não se encontre dentro dos limites de área ecologicamente sensível;

III – os procedimentos para descarga sejam devidamente aprovados pelo órgão ambiental competente.

²⁰ A categorização trazida pelo art. 4º, da mesma Lei do Óleo tem em vista a amplitude do risco das mais diversas substâncias para a saúde humana e para o ecossistema aquático, estando graduado em alto, médio, moderado e baixo risco, numa escala decrescente, *in verbis*:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, as substâncias nocivas ou perigosas classificam-se nas seguintes categorias, de acordo com o risco produzido quando descarregadas na água:

I – categoria A: alto risco tanto para a saúde humana como para o ecossistema aquático;

II – categoria B: médio risco tanto para a saúde humana como para o ecossistema aquático;

III – categoria C: risco moderado tanto para a saúde humana como para o ecossistema aquático;

IV – categoria D: baixo risco tanto para a saúde humana como para o ecossistema aquático.

Art. 16. É proibida a descarga, em águas sob jurisdição nacional, de substâncias classificadas nas categorias "B", "C", e "D", definidas no art. 4º desta Lei, inclusive aquelas provisoriamente classificadas como tais, além de água de lastro, resíduos de lavagem de tanques e outras misturas que as contenham, exceto se atendidas cumulativamente as seguintes condições:

I – a situação em que ocorrer o lançamento enquadre-se nos casos permitidos pela Marpol 73/78;

II – o navio não se encontre dentro dos limites de área ecologicamente sensível;

III – os procedimentos para descarga sejam devidamente aprovados pelo órgão ambiental competente.

De qualquer modo, em regra, na forma equacionada pelos artigos 5º²¹ e 18 da Lei do Óleo, observadas as normas e critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente, a descarga de lixo, água de lastro, resíduos de lavagem de tanques e porões ou outras misturas que contenham óleo ou substâncias nocivas ou perigosas de qualquer categoria somente poderá ser feita em instalações de recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos e para o combate da poluição.

As características de tais instalações serão definidas mediante estudo técnico²², o qual levará em conta o porte, o tipo de carga manuseada ou movimentada e outras características do porto organizado, instalação portuária ou plataforma e suas instalações de apoio.

²¹ Consultando o artigo 5º, verifica-se que o mesmo estabelece que a definição das características das instalações e meios destinados ao recebimento e tratamento de resíduos e ao combate da poluição será feita mediante estudo técnico, que deverá levar em conta o porte, o tipo de carga manuseada ou movimentada e outras características do porto organizado, instalação portuária ou plataforma e suas instalações de apoio

²² Art. 5º (...) § 1º A definição das características das instalações e meios destinados ao recebimento e tratamento de resíduos e ao combate da poluição será feita mediante estudo técnico, que deverá estabelecer, no mínimo:

I – as dimensões das instalações;

II – a localização apropriada das instalações;

III – a capacidade das instalações de recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos, padrões de qualidade e locais de descarga de seus efluentes;

IV – os parâmetros e a metodologia de controle operacional;

V – a quantidade e o tipo de equipamentos, materiais e meios de transporte destinados a atender situações emergenciais de poluição;

VI – a quantidade e a qualificação do pessoal a ser empregado;

VII – o cronograma de implantação e o início de operação das instalações.

§ 2º O estudo técnico a que se refere o parágrafo anterior deverá levar em conta o porte, o tipo de carga manuseada ou movimentada e outras características do porto organizado, instalação portuária ou plataforma e suas instalações de apoio.

Noutro contexto, a própria lei adverte que a descarga de resíduos sólidos das operações de perfuração de poços de petróleo será objeto de regulamentação específica pelo órgão federal de meio ambiente²³, deixando desde logo clara a necessidade de expedição de ato administrativo pelo IBAMA visando regulamentar tal operação.

Além disto, cumpre registrar que, a par das exceções contempladas pelo §1º, do artigo 15 e pelos artigos 16 e 17, o quanto revelado pelo artigo 19, o qual traz nova regra de exceção e diz tolerar as descargas para salvaguarda de vidas humanas, segurança de navio ou pesquisa, desde que atendidas, neste último caso, as seguintes exigências mínimas:

- I – a descarga seja autorizada pelo órgão ambiental competente, após análise e aprovação do programa de pesquisa;
- II – esteja presente, no local e hora da descarga, pelo menos um representante do órgão ambiental que a houver autorizado;
- III – o responsável pela descarga coloque à disposição, no local e hora em que ela ocorrer, pessoal especializado, equipamentos e materiais de eficiência comprovada na contenção e eliminação dos efeitos esperados.

Releva anotar, de qualquer modo, que as descargas, autorizadas ou não, não desobrigam o responsável de reparar os danos causados ao meio ambiente e de indenizar as atividades econômicas e o patrimônio público e privado pelos prejuízos delas decorrentes²⁴.

Além disto, os incidentes que possam provocar poluição das águas sob jurisdição nacional, deverão ser imediatamente comunicados ao órgão ambiental competente, à Capitania dos Portos e ao órgão regulador da indústria do petróleo, independentemente das medidas tomadas para seu controle²⁵.

Neste contexto, a entidade exploradora de porto organizado ou de instalação portuária, o proprietário ou operador de plataforma ou de navio e o concessionário ou empresa autorizada a exercer atividade pertinente à indústria do petróleo, responsáveis pela descarga de material poluente em águas sob jurisdição nacional, estão obrigados a ressarcir os órgãos competentes pelas despesas por

²³ Art. 20, da Lei Federal nº 9.966/2000.

²⁴ Art. 21, da Lei Federal nº 9.966/2000.

²⁵ Art. 22, da Lei Federal nº 9.966/2000.

eles efetuadas para o controle ou minimização da poluição causada, independentemente de prévia autorização e de pagamento de multa²⁶.

É dizer, portanto, que nem mesmo descargas autorizadas pelas circunstâncias excepcionalizadas pela lei desobrigam a reparação do dano pelo poluidor. Ademais, a própria lei, seguindo a linha estabelecida pelo artigo 225, §3º, da Constituição Federal, explicita a independência entre as esferas de responsabilidade ambiental administrativa, civil e penal, ressaltando que o ressarcimento dos prejuízos (cíveis e ambientais) e o restabelecimento do *stato quo ante* do equilíbrio marinho não afastam o pagamento da multa.

Por último e sem prejuízo das licenças ambientais exigíveis visando o desenvolvimento das atividades *offshore*, o artigo 24 da Lei do Óleo prevê que a contratação, por órgão ou empresa pública ou privada, de navio para realização de transporte de óleo ou de substância que possa trazer baixo, moderado, médio ou grande risco para a saúde humana ou para o ecossistema aquático só poderá efetuar-se após a verificação de que a empresa transportadora esteja devidamente habilitada para operar de acordo com as normas da autoridade marítima.

Neste ponto, abre-se um parêntesis para ressaltar que, nos termos do parágrafo único do artigo 17²⁷, da Lei Complementar Federal nº 97/1999 e do artigo 39, da Lei Federal nº 9.537/1997, a autoridade marítima é exercida pelo Ministério da Marinha, a quem cabe, entre outras atribuições, implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em

²⁶ Art. 23, da Lei Federal nº 9.966/2000, cujo parágrafo único adverte ainda que se o navio de onde a descarga ilícita se originar não possuir o certificado exigido pela CLC/69, a embarcação será retida e só será liberada após o depósito de caução como garantia para pagamento das despesas decorrentes da poluição.

²⁷ Lei Complementar Federal nº 97/1999:

Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;

II - prover a segurança da navegação aquaviária;

III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;

IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

V - cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Marítima", para esse fim.

coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando tais medidas se fizerem necessárias, observadas as competências específicas de cada um.

Nesta linha de ideias, portanto, compete a Autoridade Marítima as atribuições relacionadas à aplicação da Lei do Óleo e, em medida adicional, compete ao órgão ambiental federal (IBAMA), o exercício das competências vinculadas à aludida lei que estejam correlacionadas ao licenciamento ambiental das atividades *offshore*.

Em razão disto, em que pese competir à Autoridade Marítima a eventual imposição de sanções administrativas, é ao IBAMA quem compete o estabelecimento de condicionantes que inibam ou mitiguem a poluição do ecossistema marinho, em correspondente atendimento às disposições da Lei do Óleo. Por isto mesmo cabe ao órgão ambiental a aplicação de medidas sancionatórias decorrentes do descumprimento das licenças ambientais que expedir.

5.4 ENTRELAÇAMENTO DA LEI FEDERAL Nº 9.966/2000 E DO ANEXO IV DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78

A partir do quanto anteriormente enunciado, constata-se que a regra geral da matéria é impedir a poluição das águas marinhas, sendo este o Norte das orientações tanto da Lei do Óleo quanto da Convenção MARPOL 73/78. Neste contexto, em idêntica medida das disposições já estudadas, a literalidade do *caput* da Regra 8, do Anexo IV da convenção em referência, é expressa ao afirmar que a descarga de esgoto no mar é proibida.

Outra diretriz restritiva e demonstrativa do caráter imperioso da proibição da descarga também é veiculada pelo item 2, da mesma Regra 8, ao estipular que "quando o esgoto estiver misturado com resíduos ou água com resíduos tendo exigências diferentes para a descarga, deverão ser aplicadas as exigências mais severas".

Com este comando, portanto, a convenção estabelece que, quando o esgoto estiver misturado com resíduos que contemplem exigências diversas para o

alijamento, se a descarga for permitida, devem ser atendidas as condições mais rigorosas, entre as que houver.

De outro lado, diante da necessidade de garantir a resolução dos conflitos de interesses entre bens jurídicos de valor supremo (tais quais a vida, a integridade física e a proteção ambiental) ou de viabilizar a ponderação entre outras circunstâncias e situações, sempre com foco na sustentabilidade, precaução e prevenção, a Convenção MARPOL 73/78 prevê exceções à vedação de descarga de esgoto.

Confirmando tais conjunturas, as exceções previstas na Regra 8, pelo seu item 1, dispõem:

Regra 8

Descarga de Esgoto

1 - Sujeita às disposições da Regra 9 deste Anexo, a descarga do esgoto no mar é proibida, exceto quando:

- a) o navio estiver descarregando o esgoto pulverizado e desinfetado, utilizando um sistema aprovado pela administração de acordo com a Regra 3 (1) (a) a uma distância de mais de 4 milhas náuticas da terra próxima, ou esgoto que não esteja pulverizado ou desinfetado a uma distância de mais de 12 milhas náuticas da terra mais próxima desde que, em qualquer caso, o esgoto que tiver sido depositado em tanques de retenção, não seja descarregado instantaneamente mas sim numa razão moderada quando o navio estiver rota e navegação a não menos de 4 nós; a razão de descarga deverá ser aprovada pela Administração e baseada em normas expedidas pela Organização; ou
- b) o navio possuir, em operação, uma instalação de tratamento de esgoto aprovada a qual tenha sido certificada pela Administração como atendendo aos requisitos operacionais na Regra 3 (1) (a) (I) deste Anexo, e
I) os resultados do teste de instalação sejam no Certificado Internacional de Prevenção da Poluição por Esgoto (1973) do navio, e
II) adicionalmente, o efluente não deve apresentar flutuantes, visíveis nas águas circundantes, nem produzir a descoloração das mesmas, ou
- c) o navio estiver sob a jurisdição de um Estado e estiver descarregando esgoto de acordo com exigências menos severas que possam ser impostas por tal Estado. (...)"

No mesmo sentido encontram-se aquelas ressalvas previstas na Regra 9, do anexo em análise:

Regra 9

Exceções

A Regra 8 deste anexo não se aplicará para:

- a) a descarga do esgoto proveniente de um navio, necessária para fins de garantir a segurança do mesmo e do que a bordo ou salvar vidas humanas no mar, ou
- b) a descarga de esgoto resultante de avaria num navio ou em seus equipamentos se tiverem sido tomadas todas as precauções razoáveis, antes e após a ocorrência da avaria, com o fim de evitar ou tornar mínima a descarga.

Desde logo se destaca por ser apropriado, que este regime de exceções também é adotado pela Lei Federal nº 9.966/2000 que, neste contexto, traz como primeiro pressuposto para que possa incidir a ressalva à regra geral proibitiva da descarga do esgoto, o atendimento às condições comportadas pela Convenção MARPOL 73/78, como se passa ora a discorrer.

5.4.1 Regime de exceção da Regra 8 do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78.

A Regra 8 do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78, conforme anteriormente transcrito, explicita que a proibição de descarga de esgoto no mar pode ser superada em quaisquer das circunstâncias especificadas nos itens I a IV a seguir, atendidos cumulativamente os requisitos interiorizados em cada um dos referidos itens:

- (I) (a) O navio: (a.1) esteja descarregando o esgoto pulverizado e desinfetado, (a.2) utilize um sistema aprovado pela administração que compreenda uma vistoria inicial²⁸ antes do navio entrar em

²⁸ Conforme Regra 3 (1) (a) do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78, esta vistoria inicial objetiva assegurar que o equipamento, as instalações, os arranjos e material atendam plenamente aos requisitos aplicáveis no referido anexo, de modo que:

I) quando o navio estiver equipado com a instalação de tratamento de esgoto, essa instalação deverá atender a requisitos operacionais baseados em normas e métodos de testes elaborado pela Organização;

II) quando o navio estiver equipado com um sistema para pulverizar e desinfetar o esgoto, esse sistema deverá ser de um tipo aprovado pela Administração;

III) quando o navio estiver equipado com um tanque de retenção, a capacidade desse tanque deverá ser de modo a satisfazer a Administração no que diz respeito ao depósito de todo o esgoto relacionado a operação do navio, ao número de pessoas a bordo e a outros fatores importantes, e

serviço ou antes de para ele ter sido emitido, pela primeira vez, o Certificado²⁹ Internacional de Prevenção da Poluição por Esgoto (1973), e (a.3) esteja a uma distância de mais de 4 milhas náuticas da terra próxima, (b) desde que o esgoto que tiver sido depositado em tanques de retenção, não seja descarregado instantaneamente mas sim numa razão moderada³⁰ quando o navio estiver rota e navegação a não menos de 4 nós.

- (II) (a) O navio: (a.1) esteja descarregando esgoto que não esteja pulverizado ou desinfetado, (a.2) a uma distância de mais de 12 milhas náuticas da terra mais próxima (b) desde que o esgoto que tiver sido depositado em tanques de retenção, não seja descarregado instantaneamente, mas, sim, numa razão moderada³¹ quando o navio estiver rota e navegação a não menos de 4 nós.
- (III) (a) o navio possua, em operação, uma instalação de tratamento de esgoto aprovada e certificada pela Administração como atendendo aos requisitos operacionais baseados em normas e métodos de testes elaborado pela Organização³², (b) os resultados do teste de instalação estejam no Certificado Internacional de Prevenção da Poluição por Esgoto (1973) do navio, e (c) adicionalmente, o efluente não deve apresentar sólidos flutuantes, visíveis nas águas circundantes, nem produza a descoloração das mesmas,
- (IV) o navio esteja: (a) sob a jurisdição de um Estado e (b) descarregando esgoto de acordo com exigências menos severas que possam ser impostas por tal Estado.

IV) esse navio está equipado com uma tubulação que se dirige para o exterior do mesmo, conveniente para a descarga do esgoto para uma instalação de recebimento e que essa canalização possua uma conexão padrão para terra de acordo com a Regra 11 do Anexo IV sob análise.

²⁹ Certificado que deve ser emitido conforme Regra 4 do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78.

³⁰ A razão de descarga, além de ser superior a 4 nós, deve ser aprovada pela Administração e baseada em normas expedidas pela Organização.

³¹ Vide nota de rodapé anterior.

³² Ou seja, a instalação deve atender à Regra 3 (1) (a) (I) do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78.

Nas hipóteses I a III, da análise do texto da convenção, presume-se que as exceções consideraram a insignificância do impacto da descarga nas condições ali previstas, respeitando-se, portanto, os princípios da precaução, da prevenção e a sustentabilidade do meio ambiente.

No caso do item IV, por sua vez, o regime de exceção sopesou os ditames da soberania estatal, e, ainda assim, julga-se que levou em conta a sinergia e cumulação dos impactos decorrentes da descarga no ambiente e nas condições menos severas em que ela foi autorizada por àquele Estado³³, a fim de, tanto quanto nos casos anteriores (I a III), as condições menos severas para a descarga haver previsto nenhum ou o menor impacto ambiental possível³⁴.

5.4.2 Regime de exceção da Regra 9 do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78.

Aplicação dos Princípios Constitucionais da Razoabilidade e Proporcionalidade

³³ Aqui o conceito de Estado subsume-se à ideia de nação ou país, pessoa jurídica de direito internacional, não se confundindo, por conseguinte com os estados que compõem o ente federativo.

³⁴ Com as adaptações necessárias, tem-se, por exemplo, a linha traçada no ordenamento jurídico pátrio, nos termos do artigo 6º da Resolução CONAMA 01/86, que prevê a análise, no âmbito do licenciamento ambiental, dos denominados impactos cumulativos e sinérgicos:

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:
I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

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

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

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

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

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

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

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

O regime de exceção contemplado pela Regra 9 ratifica a compreensão dos axiomas vinculados aos bens jurídicos 'vida humana', 'integridade física' e 'segurança', premissas estas determinantes para que, diante de tais valores, pelas suas próprias naturezas, se lhes atribua preferência em detrimento de outros bens juridicamente protegidos, tal como o próprio ambiente.

Neste sentido, permitem-se as descargas de esgoto: a) proveniente de um navio, desde que necessária para fins de garantir a segurança do mesmo e do que a bordo ou salvar vidas humanas no mar e b) resultante de avaria num navio ou em seus equipamentos, se tiverem sido tomadas todas as precauções razoáveis, antes e após a ocorrência da avaria, com o fim de evitar ou tornar mínima a descarga.

Na realidade, o que se contempla, portanto, é a premente necessidade de se avaliar e ponderar entre bens jurídicos diversos, atribuindo-lhes valores - conforme as circunstâncias - e permitindo que se faça a opção entre eles, priorizando àqueles que são mais caros à humanidade e sem os quais os demais bens jurídicos perdem a sua importância ou tem sua importância reduzida.

Neste ponto, a convenção - na condição de norma associada aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, desde logo especifica a ordem de prioridade a ser seguida, tornando, portanto, conduta não sancionável, a descarga de esgoto quando o valor a ser tutelado em última análise for a vida humana ou a integridade física.

Assim, a norma antecipa o juízo de valor, trazendo explicitamente a determinação de que, em casos que tais, fica afastada a norma proibitiva, erigindo tais circunstâncias como verdadeiras excludentes de ilicitude³⁵, as quais, obviamente, precisam ser demonstradas no caso concreto, evitando-se que o regime de exceção venha a se constituir a regra a ser seguida³⁶.

Neste mesmo sentido, a alínea "b" da Regra 9, permissiva de descarga de esgoto resultante de avaria num navio ou em seus equipamentos, se tiverem sido

35 A Convenção MARPOL 73/78, portanto, segue a mesma linha das excludentes de ilicitude em geral, salvaguardando os bens jurídicos vida, integridade e segurança, como valores preponderantes e inquestionáveis, mesmo diante de outro bem jurídico de altíssima valoração que é o meio ambiente sadio e equilibrado.

³⁶ Isto evita que a exceção tome o lugar da regra, ou que se passe a estatuir condutas excepcionais que não estejam na norma, esquecendo o seu objetivo maior que, na hipótese, é inibir as descargas de esgoto.

tomadas todas as precauções razoáveis, antes e após a ocorrência da avaria, com o fim de evitar ou tornar mínima a descarga. Nota-se em tal exceção o afastamento da proibição, o qual deve ser precedido obrigatoriamente da tomada de precauções para evitar ou minimizar a descarga, sob pena de se invalidar a aplicabilidade da excludente.

Veja-se que na hipótese se está diante de uma circunstância que revela a excepcionalidade, mas que se reveste, em última análise, de uma ampla aplicação dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

De fato, o que se tenciona é, diante da avaria no navio (resultante de conduta culposa ou mesmo de caso fortuito³⁷), para evitar ou minimizar aquilo que se chama na linguagem popular de 'um mal maior', possibilitar-se uma descarga.

Assim, mostra-se extremamente razoável a opção adotada e sancionada pela convenção, posto que, confrontando diversos bens jurídicos, faz repousar sua opção na preservação daqueles que detêm maior importância na escala da valoração.

De outro lado e em sentido idêntico, ao ponderar as opções, o faz demonstrando a proporcionalidade da escolha, ressaltando que tal deverá resultar do julgamento da conduta, que deve ser sopesada no caso concreto, no intuito de minimizar (maximamente) os prejuízos resultantes no que diz respeito ao meio ambiente.

É dizer, portanto, que em que pese a viabilidade da exceção, ela não existe por si mesma, mas diz respeito à ponderação de interesses, resguardando um bem maior (a vida, a integridade, a segurança), mas sem perder de vista a necessidade de, ainda assim, proteger o outro bem que foi colocado naquele momento num patamar comparativamente menor (o ambiente). Deste modo, a Convenção autoriza a exceção (descarga) para a tutela do bem considerado (a vida, a integridade, a segurança), desde que se promovam todas as medidas - possíveis para as circunstâncias - para evitar ou inibir a poluição.

Acerca dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, Lenza (2013, p. 178), tratando-os como princípios similares, citando Coelho, indica:

³⁷ Neste aspecto, ao que se revela, a norma não faz distinção do fato que motivou a avaria, se derivado de conduta culposa, de caso fortuito ou de força maior, não sendo lícita a utilização da exceção tão somente se a avaria resultar de conduta dolosa.

(...) Utilizado, de ordinário, para aferir a legitimidade das restrições de direitos — muito embora possa aplicar-se, também, para dizer do equilíbrio na *concessão* de poderes, privilégios ou benefícios —, o princípio da *proporcionalidade* ou da *razoabilidade*, em essência, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom-senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positividade jurídica, inclusive de âmbito constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico”.

Para aquele doutrinador, o referido princípio se trata de dogma extremamente importante, "especialmente na situação de colisão entre valores constitucionalizados", destacando a necessidade de preencher três requisitos como parâmetro para sua aplicabilidade:

Necessidade: por alguns denominada exigibilidade, a adoção da medida que possa restringir direitos só se legitima se indispensável para o caso concreto e não se puder substituí-la por outra menos gravosa;
Adequação: também chamado de pertinência ou idoneidade, quer significar que o meio escolhido deve atingir o objetivo perquirido;
Proporcionalidade em sentido estrito: sendo a medida necessária e adequada, deve-se investigar se o ato praticado, em termos de realização do objetivo pretendido, supera a restrição a outros valores constitucionalizados. Podemos falar em máxima efetividade e mínima restrição. (LENZA, 2013, p. 178)

Como se verifica, portanto, as exceções trazidas pela convenção comportam os matizes referenciados na doutrina, posto que, realmente há uma pretensão de afastar temporariamente a proteção ambiental por força de um princípio constitucional ou de um bem jurídico que, comparativamente, mostra-se superior àquele cuja proteção foi apartada.

Nesta linha, no intuito e dentro dos paradigmas apregoados pela ressalva à proibição, constata-se que, ao determinar a prevalência da vida, da saúde, da integridade física e da segurança em detrimento da proteção ambiental nas condições consideradas, o regime de exceção mostra-se necessário, adequado e proporcional, atendendo aos pressupostos enumerados na transcrição acima.

De outro lado, verifica-se que na Lei do Óleo, tanto quanto ocorre com o Anexo IV, da Convenção MARPOL 73/78, são reproduzidas idênticas exceções, tomando como pressuposto a preservação de bem jurídico maior, considerando-se o fato concreto em si mesmo.

Neste contexto, por exemplo, o art. 19 da lei federal ora em destaque estabelece regime de exceção, tolerando "a descarga de óleo, misturas oleosas, substâncias nocivas ou perigosas de qualquer categoria, e lixo, em águas sob jurisdição nacional", desde que seja "para salvaguarda de vidas humanas, pesquisa ou segurança de navio".

Aqui compete reforçar a ressalva, destacando que a própria lei preceitua tratar-se a descarga de situação não recomendável, a qual é tolerada - no que se pede vênua para avultar a força da expressão utilizada: "será tolerada", para salvaguarda de um bem maior que, num momento específico, está em risco iminente.

Registre-se que, para que a tolerância à descarga se estenda às pesquisas científicas, como não há bem juridicamente tutelado (além do próprio meio ambiente) em risco, ela deverá ser precedida do atendimento de uma série de requisitos legais.

Como visto, portanto, também neste ponto há um entrelaçamento entre as normas, percebendo-se que a regra interna adota sistemática semelhante para o regime de exceção, no qual se aceita temporariamente a descarga para proteger bens jurídicos de alta proeminência, a exemplo da vida e da saúde.

5.4.3 Regime jurídico da Lei Federal nº 9.966/00 *versus* regime jurídico da Convenção MARPOL 73/78, por seu Anexo IV.

Como dito alhures, há fiel relacionamento entre a Lei do Óleo e a Convenção MARPOL 73/78, fato reconhecido normativamente pelo artigo 1º, parágrafo único, inciso I e outros dispositivos.

Neste contexto, a Lei do Óleo, tanto quanto à norma internacional, proíbe a descarga de efluentes sanitários, a rigor do quanto apontado, respectivamente, pelo art. 16 e pela Regra 8. Ademais disto, ressalta-se pela importância que se

apresenta para a análise proposta, que a Lei Federal nº 9.966/00, ao dispor sobre a proibição também carrega regra de exceção, registra textualmente:

Art. 16. É proibida a descarga, em águas sob jurisdição nacional, de substâncias classificadas nas categorias "B", "C", e "D", definidas no art. 4º desta Lei, inclusive aquelas provisoriamente classificadas como tais, além de água de lastro, resíduos de lavagem de tanques e outras misturas que as contenham, exceto se atendidas cumulativamente as seguintes condições:

I – a situação em que ocorrer o lançamento enquadre-se nos casos permitidos pela Marpol 73/78;

II – o navio não se encontre dentro dos limites de área ecologicamente sensível;

III – os procedimentos para descarga sejam devidamente aprovados pelo órgão ambiental competente.

§ 1º Os esgotos sanitários e as águas servidas de navios, plataformas e suas instalações de apoio equiparam-se, em termos de critérios e condições para lançamento, às substâncias classificadas na categoria "C", definida no art. 4º desta Lei.

§ 2º Os lançamentos de que trata o parágrafo anterior deverão atender também às condições e aos regulamentos impostos pela legislação de vigilância sanitária.

Em que pese a literalidade do dispositivo (art. 16, §1º), confirma-se que o mesmo equipara os esgotos às substâncias classificadas na categoria "C", sendo, portanto, daquelas que representam risco moderado tanto para a saúde humana como para o ecossistema aquático³⁸.

Assim, o lançamento de tais efluentes nas águas do mar, justamente pelos seus nefastos efeitos, é proibido. Não obstante, se cumulativamente presentes os requisitos constantes nos incisos I a III, do artigo 16, da Lei Federal nº 9.966/00, abre-se a possibilidade da descarga vir a ser acatada pela ordem jurídica, sem prejuízo, contudo, da obrigação jurídica carreada de reparar eventuais danos ou recompor ecossistema ocasionalmente atingido.

Nesta linha, verifica-se que o primeiro requisito a ser cumprido para que se possa excepcionalmente promover a descarga do esgoto é justamente a observância do enquadramento da situação aos casos permitidos pela Marpol 73/78,

³⁸ De acordo com o art. 4º, inciso III, da Lei do Óleo.

sem o que sequer é viável a análise dos demais pressupostos para ensejar a situação em que a proibição resta afastada.

Desta maneira, a lei do óleo reafirma a Convenção MARPOL 73/78, não somente vedando a conduta relacionada à poluição do ambiente marinho pelo lançamento de esgotos provenientes de navios (no sentido conferido pela norma internacional), mas, também e ao lado de outras medidas, estabelecendo que a exceção à proibição somente se dará se atendido inicialmente o regime de exceção instituído pela convenção sob tratativa.

É dizer, em outras palavras, que a norma internacional é 'recepcionada' pelo ordenamento jurídico de modo intenso, tornando-se pressuposto para a aplicação da própria norma nacional, como se ocorresse uma dupla validação da mesma: a primeira com o atendimento de toda a sistemática de incorporação do tratado/convenção pelo ordenamento jurídico nacional e a segunda com as regras ratificadas e reforçadas pela Lei Federal nº 9.966/00, promulgada anos depois da ratificação da convenção pelo Estado brasileiro.

De outro lado, tratando diretamente das situações permitidas pelo regime de exceção previsto na Lei Federal nº 9.966/00, confirma-se que, em que pese ele haver sustentado como premissa o que dispõe a Convenção, ele trouxe para o ordenamento jurídico pátrio condição mais severa, posto que ao lado dos requisitos já incorporados pela Convenção MARPOL 73/78, trouxe outros dois, quais sejam: (1) o navio não se encontre dentro dos limites de área ecologicamente sensível, (2) os procedimentos para descarga sejam devidamente aprovados pelo órgão ambiental competente.

Assim, cumulativamente, somente será ultrapassada a proibição da descarga de efluentes sanitários quando: (1) o navio não se encontre dentro dos limites de área ecologicamente sensível, (2) os procedimentos para descarga sejam devidamente aprovados pelo órgão ambiental competente, e, especialmente desde que:

- (3.1) (a) O navio: (a.1) esteja descarregando o esgoto pulverizado e desinfetado, (a.2) utilize um sistema aprovado pela administração

que compreenda uma vistoria inicial³⁹ antes do navio entrar em serviço ou antes de para ele ter sido emitido, pela primeira vez, o Certificado⁴⁰ Internacional de Prevenção da Poluição por Esgoto (1973), e (a.3) esteja a uma distância de mais de 4 milhas náuticas da terra próxima, (b) desde que o esgoto que tiver sido depositado em tanques de retenção, não seja descarregado instantaneamente mas sim numa razão moderada⁴¹ quando o navio estiver rota e navegação a não menos de 4 nós.

Ou, então, respeitadas as condições previstas nos itens (1) e (2) quando:

(3.2) (a) o navio: (a.1) esteja descarregando esgoto que não esteja pulverizado ou desinfetado, (a.2) a uma distância de mais de 12 milhas náuticas da terra mais próxima (b) desde que o esgoto que tiver sido depositado em tanques de retenção, não seja descarregado instantaneamente, mas, sim, numa razão moderada⁴² quando o navio estiver rota e navegação a não menos de 4 nós.

Ou, ainda e sem prejuízo dos requisitos previstos previstas nos itens (1) e (2) já reportados anteriormente:

(3.3) (a) o navio possua, em operação, uma instalação de tratamento de esgoto aprovada e certificada pela Administração como atendendo aos requisitos operacionais baseados em normas e métodos de

³⁹ Conforme Regra 3 (1) (a) do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78, esta vistoria inicial objetiva assegurar que o equipamento, as instalações, os arranjos e material atendam plenamente aos requisitos aplicáveis no referido anexo, de modo que:

I) quando o navio estiver equipado com a instalação de tratamento de esgoto, essa instalação deverá atender a requisitos operacionais baseados em normas e métodos de testes elaborado pela Organização;

II) quando o navio estiver equipado com um sistema para pulverizar e desinfetar o esgoto, esse sistema deverá ser de um tipo aprovado pela Administração;

III) quando o navio estiver equipado com um tanque de retenção, a capacidade desse tanque deverá ser de modo a satisfazer a Administração no que diz respeito ao depósito de todo o esgoto relacionado a operação do navio, ao número de pessoas a bordo e a outros fatores importantes, e
IV) esse navio está equipado com uma tubulação que se dirige para o exterior do mesmo, conveniente para a descarga do esgoto para uma instalação de recebimento e que essa canalização possua uma conexão padrão para terra de acordo com a Regra 11 do Anexo IV sob análise.

⁴⁰ Certificado que deve ser emitido conforme Regra 4 do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78.

⁴¹ A razão de descarga, além de ser superior a 4 nós, deve ser aprovada pela Administração e baseada em normas expedidas pela Organização.

⁴² Vide nota de rodapé anterior.

testes elaborado pela Organização⁴³, (b) os resultados do teste de instalação estejam no Certificado Internacional de Prevenção da Poluição por Esgoto (1973) do navio, e (c) adicionalmente, o efluente não deve apresentar sólidos flutuantes, visíveis nas águas circundantes, nem produza a descoloração das mesmas,

Assim, como se verifica, a Lei do Óleo trouxe ainda maiores dificuldades e entraves para as condições de descarga excepcionalizadas pela Convenção MARPOL 73/78, fomentando a compreensão de que o regime nacional de aplicação desta norma internacional visa ser ainda mais severo do que àquele idealizado pela comunidade internacional.

Não se pode deixar de destacar, ainda, que tanto quanto os critérios de razoabilidade e proporcionalidade foram seguidos pela Regra 9 da Convenção MARPOL 73/78, o mesmo se verificou no que diz respeito à Lei do Óleo, havendo expressa previsão no artigo 19 de que a descarga de substâncias nocivas ou perigosas de qualquer categoria, em águas sob jurisdição nacional, poderá ser excepcionalmente tolerada para salvaguarda de vidas humanas, pesquisa ou segurança de navio, nos termos do regulamento.

⁴³ Ou seja, a instalação deve atender à Regra 3 (1) (a) (I) do Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78.

6 ASPECTOS PRÁTICOS DAS IMBRICAÇÕES DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78 NA ESFERA ADMINISTRATIVA E JUDICIAL

6.1 IMBRICAÇÕES DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78 E DA LEI DO ÓLEO SOB A ÓTICA DA ATUAÇÃO DA ESFERA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

A Convenção MARPOL 73/78 e a Lei do Óleo são instrumentos jurídicos que carregam políticas ambientais de caráter preventivo e repressivo, visando, como já deduzido anteriormente, propiciar efetividade à proteção ambiental das águas jurisdicionais brasileiras. Com este escopo, o aparelho estatal cuida de propiciar o cumprimento deste desiderato.

Nesta linha, inicialmente, como não poderia deixar de ser, a proposta de aplicação da norma visa conscientizar pessoas físicas e pessoas jurídicas quanto à importância da proteção ao bem jurídico em destaque e isto se dá através do caráter imperativo-impositivo das próprias normas jurídicas.

Num nível mais direto, a ingerência do Poder Público, através das esferas administrativa e judiciária, busca fazer valer os mecanismos de proteção das normas de proteção às águas jurisdicionais visando inibir a poluição por óleo e outras substâncias nocivas.

Na esfera administrativa, no caso das normas sob análise, o regime protetivo resvala o seu caráter preventivo-repressivo principalmente através dos órgãos ambientais (com destaque para o IBAMA), da Autoridade Marítima, e, ainda, por força da atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), na forma estabelecida pelo art. 27, da Lei Federal nº 9.966/2000.

6.1.1 Atuação da Autoridade Marítima

Da leitura da Lei Federal nº 9.966/2000 e da Lei de Crimes Ambientais, nota-se a importância de se caracterizar o agente estatal a quem estão cometidas as atribuições de fiscalização e atuação concernentes ao regime de proteção das águas jurisdicionais brasileiras no que diz respeito à inibição da poluição por óleo e

outras substâncias nocivas, visando, em primeira e última análise, evitar ao máximo a sobreposição de competências, não recomendável no Estado de Direito. Neste contexto, os artigos 2º, inciso XXII e 27, da Lei do Óleo, especificam:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei são estabelecidas as seguintes definições:
(...)

XXII – autoridade marítima: autoridade exercida diretamente pelo Comandante da Marinha, responsável pela salvaguarda da vida humana e segurança da navegação no mar aberto e hidrovias interiores, bem como pela prevenção da poluição ambiental causada por navios, plataformas e suas instalações de apoio, além de outros cometimentos a ela conferidos por esta Lei;

Art. 27. São responsáveis pelo cumprimento desta Lei:

I – a autoridade marítima, por intermédio de suas organizações competentes, com as seguintes atribuições:

- a) fiscalizar navios, plataformas e suas instalações de apoio, e as cargas embarcadas, de natureza nociva ou perigosa, autuando os infratores na esfera de sua competência;
- b) levantar dados e informações e apurar responsabilidades sobre os incidentes com navios, plataformas e suas instalações de apoio que tenham provocado danos ambientais;
- c) encaminhar os 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;
- d) comunicar ao órgão regulador da indústria do petróleo irregularidades encontradas durante a fiscalização de navios, plataformas e suas instalações de apoio, quando atinentes à indústria do petróleo;

A definição e atribuições trazidas pelas aludidas normas guardam conformidade com as atribuições estabelecidas pelo art. 17, da Lei Complementar Federal nº 97/99 para a "Autoridade Marítima":

Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

- I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;
- II - prover a segurança da navegação aquaviária;
- III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;
- IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Marítima", para esse fim.

Por sua vez, para resguardar e ressaltar a importância da definição da autoridade competente para o exercício das atividades vinculadas à atuação administrativa, o art. 70, da Lei de Crimes Ambientais, ao considerar o que vem a ser a infração administrativa, estabelece ainda, por seu parágrafo primeiro que:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

Nesta linha, portanto, a Autoridade Marítima representa o poder público, sendo responsável por traduzir a execução dos atos do Estado, de procedimentos administrativos e de registro marítimo, visando a segurança da navegação e o exercício do poder de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.

Por isto mesmo, a Autoridade Marítima, no exercício das atribuições acometidas pelo ordenamento jurídico pátrio promove as ações necessárias para dar efetividade às determinações estabelecidas na Lei do Óleo e na Convenção MARPOL 73/78 e, nesta linha, responsabiliza-se pela autuação daqueles que praticam ilícitos administrativos e, assim, cometem os atos vedados pelos comandos normativos sob análise.

Segundo este modelo, portanto, a Autoridade Marítima, representada pela Capitania dos Portos, verificada a infringência das referidas normas e dentro da sua esfera de competência, a teor do estabelecido pelo art. 27, da Lei Federal nº

9.966/2000, autua o infrator, expedindo o ato administrativo correspondente, materializado na forma de Auto de Infração.

Normalmente, portanto, conforme revela a prática, diante de incidentes de poluição por óleo ocorridos nas águas jurisdicionais, as chamadas descargas voluntárias e/ou involuntárias, a Autoridade Marítima autua o infrator, seja ele empreendedor ou não.

Para tanto, segue as diretrizes previstas na Norma da Autoridade Marítima para Atividade de Inspeção Naval (NORMAM 07)⁴⁴, as quais devem guardar respeito às formalidades estabelecidas pelo artigo 70 e seguintes, da Lei de Crimes Ambientais, sob pena de afrontar aos princípios da legalidade e da hierarquia normativa. Neste contexto, o procedimento administrativo para apuração das infrações está consolidado na Regra 04, do Capítulo IV, da referida NORMAM 07, cujas etapas mais importantes são especificadas a seguir.

Constatada a infração, será lavrado o competente Auto de Infração, sem o qual, para atendimento aos princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, nenhuma penalidade poderá ser imposta.

Deste modo, conforme se colhe da própria NORMAM 07, o Auto de Infração será lavrado, com cópia para o Infrator e, sendo possível, deverá ser assinado pelo Infrator e por testemunhas, se houver. Não obstante, caso o Infrator se recuse a assinar, o fato será tomado a termo e, do mesmo modo, caso não saiba assinar, o Auto será assinado a rogo.

Recebido o Auto de Infração, o Autuado deverá, dentro do prazo de até 20 (vinte) dias contados da data em que tomou ciência da autuação, apresentar defesa à Capitania dos Portos.

Protocolada a defesa administrativa, o auto deverá ser julgado pela autoridade competente dentro do prazo de até 60 (sessenta) dias contados da data

⁴⁴ Conforme a regra 1, do Capítulo IV, da NORMAM 07, as infrações administrativas previstas na Lei Federal nº 9.966/00 e seu regulamento, cuja fiscalização e autuação estão a cargo da Autoridade Marítima, são aquelas que contrariam as regras sobre prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, constantes da Lei nº 9.966/00 e seu regulamento, o Decreto nº 4.136/02, além daquelas previstas nos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil.

do recebimento da defesa ou, na hipótese da defesa não ser apresentada, após decorrido o prazo para sua apresentação.

Caso o representante da Autoridade Marítima receba ou produza Laudo Técnico Ambiental do Incidente, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias previsto para julgamento, mesmo após a apresentação da defesa e, ainda em nome dos princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, deverá intimar o autuado para que tome ciência do conteúdo da referida prova técnica, renovando-se o prazo de 20 (vinte) dias para a complementação da defesa, se eventualmente esta já tiver sido apresentada.

Com ou sem nova manifestação do autuado, a autoridade competente disporá de até 30 (trinta) dias, contados a partir da apresentação da defesa ou de sua complementação, para proferir seu julgamento, ou caso esta defesa não seja apresentada, após decorrido o prazo da sua apresentação.

Julgado o auto de infração pela autoridade competente, o Autuado será intimado e, caso não concorde com a penalidade imposta, poderá, no prazo improrrogável de 20 (vinte) dias, sem necessidade do pagamento da multa, recorrer da decisão, em última instância, através de recurso dirigido ao Diretor de Portos e Costas (DPC), que disporá de 30 (trinta) dias para julgar o recurso interposto.

Destaca-se que, como de estilo, os prazos aqui enumerados serão computados sempre em dias consecutivos, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, conforme regra estabelecida pela própria NORMAM.

Diante do julgamento do recurso administrativo, cuja decisão exaure a instância administrativa, caberá em tese a interposição de demanda judicial visando a anulação do ato administrativo.

Para concluir, cumpre registrar que, do ponto de vista prático e em conformidade com o que estabelecem as normas que regulamentam a questão, quando se tratar de infração ambiental decorrente de derramamento de óleo nas águas jurisdicionais marítimas, em que pese a competência fiscalizatória restar atribuída, em consonância com o Princípio da Cooperação a quaisquer dos órgãos

ambientais, caberá a Autoridade Marítima (ainda que a atividade/empreendimento tenha sido licenciada pelo órgão ambiental federal) lavrar o auto de infração e aplicar a sanção correspondente e prevista em lei.

Na hipótese - não tão ocasional - de sobreposição de competência, cabe ao Autuado arguir a incompetência do agente autuador em sua defesa ou, ainda, invocar a prestação jurisdicional para que haja a escorreita aplicação da lei.

6.1.2 Atuação do órgão ambiental federal

A Lei Federal nº 7.735/1989, em consonância com o art. 6º, inciso IV, da Lei Federal nº 6.831/1980, criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, cujas finalidades são:

- I - exercer o poder de polícia ambiental;
- II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e
- III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

Como notório, portanto, e ainda com fulcro nas determinações contidas na Lei Complementar Federal nº 140/2011, o órgão ambiental federal (IBAMA) - sempre com fulcro no princípio da legalidade estrita, estabelece critérios para a utilização dos recursos naturais ambientais nas atividades *offshore*, especificando condicionantes ambientais, as quais limitam a atuação daqueles que irão explorar, transportar, produzir óleo e gás natural.

Além do mais e dentro deste mesma esfera preventiva, o órgão ambiental federal cria normas de caráter administrativo⁴⁵ e, por exemplo, através de Notas Técnicas, delimita como deverá atuar o empreendedor no exercício de suas atividades *offshore*.

Neste contexto, o órgão ambiental federal editou a Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 01/2011⁴⁶, relacionada à implementação do Projeto de Controle da Poluição (PCP), que traz as diretrizes para apresentação, implementação e para elaboração de relatórios, nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás.

Sendo extremamente oportuno, releva desde logo registrar possuir a referida Norma Técnica relação com as determinações contidas na Lei do Óleo e com as regras estabelecidas pela Convenção MARPOL 73/78, atuando como verdadeira 'cartilha' que estratifica o entendimento do órgão ambiental federal sobre os limites estabelecidos sobre as sobreditas normas.

Na prática do cotidiano profissional, a experiência tem demonstrado que o referido órgão, ao lançar mão destas diretrizes, carrega na verdade verdadeiro *check list* a ser atendido pelo empreendedor no estabelecimento do Projeto de Controle de Poluição, eivado este à condição de condicionantes ambiental específica vinculada às mais diversas licenças ambientais atreladas às atividades de exploração, instalação e operação dos empreendimentos marítimos na área de petróleo e gás.

Neste sentido, aliás, colhe-se da própria Nota Técnica as seguintes considerações:

II - PREMISSAS DO PROJETO DE CONTROLE DA POLUICAO (PCP)

II.1 - Considerações iniciais

Devem ser observadas, a priori, as seguintes considerações:

- i. O PCP estabelecido nesta Nota Técnica constitui condicionante de todas as licenças ambientais dos empreendimentos marítimos das três atividades de exploração e produção de petróleo e gás (Pesquisa Sísmica; Perfuração; Produção & Escoamento) licenciados pela CGPEG.

(...)

⁴⁵ Cujas validade jurídica não será aqui analisada, posto que este não é o escopo deste trabalho.

⁴⁶ <http://www.vicel.com.br/sites/default/files/NT01-11%20IBAMA.pdf>, consulta realizada em 12/12/2013.

- iii. Esta Nota Técnica está embasada na legislação pertinente aos temas aqui tratados.
- iv. A cada processo de licenciamento, a empresa deve se comprometer com as diretrizes desta Nota Técnica. (...)

Significa dizer, portanto e em palavras diversas, que o empreendedor na construção do Projeto de Controle de Poluição vinculado às suas condicionantes ambientais deve atender às diretrizes constantes naquela Nota Técnica, sob pena de ser autuado por descumprimento da condicionante vinculada ao PCP.

À propósito, necessário relatar - com base na experiência profissional - ainda que durante a 'construção' do processo de licenciamento ambiental, durante a expedição dos diversos Pareceres Técnicos pelo IBAMA, os quais analisam os projetos e estudos elaborados pelo empreendedor e vinculados à atividade a ser implementada, o órgão ambiental estabelece as críticas que entende pertinentes para as práticas pretendidas, ratificando-as ou refutando-as à luz das diretrizes estabelecidas pela Nota Técnica.

Nestas hipóteses, em que pese a possibilidade do empreendedor questionar os aspectos que entenda desconformes de acordo com a legislação aplicável, o que se verifica é uma situação de desigualdade face o poder detido pelo órgão ambiental e a necessidade premente da obtenção da licença ambiental, sem a qual o empreendimento ou a atividade não poderá se realizar. Assim se coloca por conta da obrigatoriedade de obtenção da licença ambiental, sob pena de incidência nos tipos administrativo e penal relacionados a "operar sem licença", previstos, respectivamente, no art. 66, do Decreto Federal nº 6.514/2008 e no art. 60, da Lei Federal nº 9.605/2008.

Assim, ainda que pontos da Nota Técnica destacada possam ser questionados pelo empreendedor, sob o foco dos Princípios da Legalidade e da Hierarquia Normativa, porquanto, não poderia o referido ato administrativo sobrepor-se às normas jurídicas legitimamente expedidas, não havendo autorização do Poder Estatal para tal proceder, o fato inconteste é que o IBAMA vincula-se às suas diretrizes e com base nelas estabelece os critérios relacionados aos Projetos de Controle de Poluição das atividades marítimas de exploração de petróleo e gás natural.

De qualquer sorte, importa considerar - à despeito da necessidade de prévia análise da validade das estipulações contidas na referida Nota Técnica, que o órgão ambiental federal ao editar o aludido ato administrativo e a ele se vincular para delimitar a atuação do empreendedor para o atendimento às normas contidas na Lei Federal nº 9.966/2000 e na Convenção MARPOL 73/78, estabelece verdadeiras máximas de caráter preventivo e ratifica, em conformidade com a interpretação que confere às referidas normas, a aplicação dos princípios da prevenção e da precaução.

De forma semelhante, descumpridas as normas construídas e consolidadas na condicionante ambiental específica vinculada ao Projeto de Controle da Poluição, a qual, como já ressaltado está atrelada direta ou indiretamente ao entendimento do órgão sobre o escopo das normas alusivas à poluição marítima por óleo e outras substâncias nocivas, passa o órgão ambiental federal a exercer o poder de polícia repressivo, autuando o empreendedor e estabelecendo a sanção administrativa conveniente.

Do mesmo modo e conforme o caso, o IBAMA por vezes remete cópias do processo administrativo ambiental para análise do Ministério Público Federal, que poderá, entendendo havendo subsunção do caso à norma penal *in abstracto*, iniciar a persecução penal e nesta linha, promover a investigação e posteriormente o ajuizamento da ação penal para imputação da responsabilidade penal a quem de direito.

6.1.3 Atuação dos órgãos ambientais estaduais e municipais

Certo ainda que os incisos III e IV, do art. 27, da Lei do Óleo preveem a atuação dos órgãos ambientais estaduais e municipais.

Nesta linha, o inciso III, do art. 27, da Lei do Óleo determina as atribuições dos órgãos ambientais estaduais:

Art. 27. São responsáveis pelo cumprimento desta Lei:

(...)

III – o órgão estadual de meio ambiente com as seguintes competências:

- a) realizar o controle ambiental e a fiscalização dos portos organizados, instalações portuárias, estaleiros, navios, plataformas e suas instalações de apoio, avaliar os danos ambientais causados por incidentes ocorridos nessas unidades e elaborar relatório circunstanciado, encaminhando-o ao órgão federal de meio ambiente;
- b) dar início, na alçada estadual, aos procedimentos judiciais cabíveis a cada caso;
- c) comunicar ao órgão regulador da indústria do petróleo irregularidades encontradas durante a fiscalização de navios, plataformas e suas instalações de apoio, quando atinentes à indústria do petróleo;
- d) autuar os infratores na esfera de sua competência;

Nesta linha, o inciso IV, do mesmo artigo 27, da Lei do Óleo elenca as atribuições dos órgãos ambientais municipais:

- IV – o órgão municipal de meio ambiente, com as seguintes competências:
- a) avaliar os danos ambientais causados por incidentes nas marinas, clubes náuticos e outros locais e instalações similares, e elaborar relatório circunstanciado, encaminhando-o ao órgão estadual de meio ambiente;
 - b) dar início, na alçada municipal, aos procedimentos judiciais cabíveis a cada caso;
 - c) autuar os infratores na esfera de sua competência;

Ao que se percebe, portanto, não há sobreposição legal de atribuições a serem exercidas pelos órgãos ambientais estaduais e municipais.

De fato, inicialmente importante ressaltar que, embora permaneça a atribuição comum de fiscalização, há um esforço legislativo no sentido de delimitar a atuação de cada órgão, o que se justifica pela importância de que a autuação dos infratores ocorra na esfera de sua competência de cada órgão, sob pena de ofensa ao princípio da estrita legalidade.

Isto significa, entre outros aspectos, que: (a) para viabilizar a autuação é preciso que haja prévia lei estadual e municipal especificando, respectivamente, os limites de atuação dos órgãos ambientais estadual e municipal, (b) a autuação não deve ser realizada pelos órgãos ambientais para tratar dos incidentes de poluição por óleo no mar, posto que esta cabe à Autoridade Marítima.

6.1.4 Atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

A experiência confirma, mais uma vez, que a base da atuação dos entes governamentais vinculados à prevenção da poluição por óleo e outras substâncias nocivas se faz a partir do Princípio da Cooperação.

Isto é revelado quando se observa inicialmente a atribuição acometida a cada um dos referidos órgãos, a quem cabe, entre outras ações, efetuar reciprocamente a comunicação dos eventos relacionados às competências dos demais. Neste sentido, em diversas alíneas há previsão do encaminhamento dos dados coletados, a exemplo do que se verifica no art. 27, inciso I, alínea "c", inciso II, alínea "d", etc.

Por outro lado, confirma-se que as atribuições acometidas à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) estão especificadas no art. 27, inciso V, da Lei Federal nº 9.966/2000, cabendo-lhe:

- a) fiscalizar diretamente, ou mediante convênio, as plataformas e suas instalações de apoio, os dutos e as instalações portuárias, no que diz respeito às atividades de pesquisa, perfuração, produção, tratamento, armazenamento e movimentação de petróleo e seus derivados e gás natural;
- b) levantar os dados e informações e apurar responsabilidades sobre incidentes operacionais que, ocorridos em plataformas e suas instalações de apoio, instalações portuárias ou dutos, tenham causado danos ambientais;
- c) encaminhar os dados, informações e resultados da apuração de responsabilidades ao órgão federal de meio ambiente;
- d) comunicar à autoridade marítima e ao órgão federal de meio ambiente as irregularidades encontradas durante a fiscalização de instalações portuárias, dutos, plataformas e suas instalações de apoio;
- e) autuar os infratores na esfera de sua competência.

Ditas atribuições devem guardar relação direta com as competências previstas no art. 8º da Lei Federal nº 9.478/1999, o qual delimita e especifica a esfera de atuação da agência reguladora de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Esta norma é o verdadeiro norte da atuação da ANP também nas questões associadas à prevenção e ao combate da poluição por óleo, em razão do que deve-se buscar sempre uma interpretação sistemática, evitando-se, por conseguinte a sobreposição de competências e, assim, a ocorrência de dupla ou tripla atuação fundada na mesmo fato jurídico.

6.2 A PROTEÇÃO JURÍDICA ESTABELECIDADA PELA LEI DO ÓLEO E O ANEXO IV DA CONVENÇÃO MARPOL 73/78 SOB A ÓTICA DO PODER JUDICIÁRIO

Antes de adentrar propriamente no mérito desta questão, necessário observar que as questões relacionadas diretamente à aplicação da Convenção MARPOL 73/78 e da Lei Federal nº 9.966/2000, em que pese serem objeto frequente de análise por alguns tribunais pátrios, não são daquelas matérias enfrentadas por todos os tribunais.

Partindo para o ápice do problema, preliminarmente verifica-se que a questão da competência jurisdicional já se torna um primeiro entrave para a análise da matéria de forma indistinta por todos os tribunais e, além do mais, ainda não se tornou tão corriqueira como em outros temas a judicialização dos problemas enfrentados, buscando-se, em regra e na medida do possível, solucionar-se problemas encontrados no próprio âmbito administrativo.

Isto se deve principalmente à própria sistemática vinculada ao controle da poluição marinha por óleo, que pressupõe como primeiro parâmetro de discussão a análise do auto de infração lavrado pela autoridade competente, no exercício das suas atribuições e do poder de polícia acometido como agente administrativo.

Deste modo, normalmente a questão chega ao Poder Judiciário: (1) quando, após o esgotamento da instância administrativa, se pretende questionar a competência do agente sancionador ou o valor da multa fixada pelo órgão competente, (2) para perquirir o cabimento e fixar os valores capazes de mitigar os

danos decorrentes dos efeitos da poluição, o que ocorre no mais das vezes no âmbito de ações civis públicas ou de ações indenizatórias coletivas ou individuais.

Seguindo esta linha de ideias, a análise da jurisprudência permitiu conferir tais premissas, como se observará a seguir.

6.2.1 Discussões sobre a competência para processamento da demanda

Ao analisar a questão da competência para o processamento e julgamento da demanda que tem como causa de pedir questões interrelacionadas com incidentes de poluição por óleo, o tratamento a ser conferido utiliza-se de critério intrinsecamente adstrito à causa de pedir e ao pedido.

Nesta linha de ideias, a competência será da Justiça Federal quando a questão - causa de pedir - reportar-se diretamente ao descumprimento da Convenção Internacional, conforme o rigor estabelecido pelo art. 109, III, da Constituição Federal.

Do contrário, quando a causa de pedir e o pedido vincularem-se às demandas indenizatórias por danos materiais e morais desatrelados da norma internacional, o processamento e julgamento da demanda devem ser submetidos às regras rotineiras de competência e, assim, o local do dano deve subsidiar a escorreita definição do Juízo Estadual competente.

Neste contexto, a jurisprudência é induvidosa e remansosa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. POLUIÇÃO. NAUFRÁGIO DAS EMBARCAÇÕES. CONTINÊNCIA DE AÇÕES. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 109, III DA CF.

Não há se falar em continência, porquanto as partes não são as mesmas. A causa de pedir não se mostra igual na Ação Civil Pública e na presente demanda, já que nesta a controvérsia é concernente ao não deferimento do seu pedido de verba alimentar, isto é, a inabilitação para recebimento da indenização.

Acerca da incidência do disposto no art. 109, III da Constituição Federal, pela aplicabilidade da "Convenção Internacional sobre Responsabilidade

Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo" ou "Convenção Internacional para prevenção de poluição por Navios", a causa de pedir na presente demanda não está fundada em Tratado da União.

(TRF4, AG 2009.04.00.040191-5, Quarta Turma, Relatora Marina Vasques Duarte de Barros Falcão, D.E. 13/08/2010)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONEXÃO DE AÇÕES. NÃO CONFIGURADA. CAUSA DE PEDIR. TRATADOS INTERNACIONAIS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AFASTADA. ART. 109, III DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Em sendo diferente a causa de pedir que se maneja na ação individual daquela concernente à Ação Civil Pública, afasta-se a conexão.

2. A competência da Justiça Federal para processamento e julgamento do feito resta afastada quando a causa de pedir não se embasa em disposições trazidas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo estrangeiro, nos termos do art. 109, III da Constituição Federal.

(TRF4, AG 2009.04.00.042235-9, Terceira Turma, Relator João Pedro Gebran Neto, D.E. 12/08/2010)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NAUFRÁGIO DE EMBARCAÇÃO. INDENIZAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO ORDINÁRIA. COMPETÊNCIA. ART 109, I E III, CF/88. CONEXÃO, CONTINÊNCIA OU PREVENÇÃO NÃO CARACTERIZADAS.

1. Reputam-se conexas duas ou mais ações, quando lhes for comum o objeto ou a causa de pedir. A continência entre duas ou mais ações se dá sempre que há identidade quanto às partes e à causa de pedir, mas o objeto de uma, por ser mais amplo, abrange o das outras. A conexão só é motivo de prorrogação de competência em se tratando de hipóteses de competência em razão de valor e território.

2. A causa de pedir da presente ação ordinária ajuizada apenas em face de pessoas jurídicas de direito privado não se mostra igual a da Ação Civil Pública promovida pelo MPF, já que naquela a controvérsia é concernente ao não deferimento do seu pedido de verba alimentar, isto é, a inabilitação para recebimento da indenização no bojo da Ação Civil Pública.

3. A competência da Justiça Federal é absoluta e definida, de regra, em razão da pessoa. Não há possibilidade de cumulação de ações se, para uma a competência é da Justiça Estadual e, para outra, a federal.

4. O processo coletivo não é juízo universal, e os lesados individualmente devem propor suas ações individuais no foro adequado, de acordo com as regras processuais de competência.

5. A causa de pedir nesta demanda não está fundada em tratado da União, não incidindo, portanto, o disposto no art. 109, III da CF/88.

(TRF4, AG 2009.04.00.043712-0, Quarta Turma, Relator Jorge Antonio Maurique, D.E. 07/06/2010)

Desta forma, portanto, somente nas hipóteses em que a causa de pedir vinculada aos incidentes de poluição por óleo ou outras substâncias nocivas tenham amparo na norma internacional é que a Justiça Federal estará habilitada para processar e julgar a demanda. Nos demais casos, a lide será submetida à apreciação pela Justiça Comum Estadual

6.2.2 Demandas cautelares visando a suspensão da exigibilidade da multa ambiental

Por diversas razões, são ajuizadas rotineiramente Ações de Anulação de Auto de Infração. Em regra, o ajuizamento destas demandas ocorre após a fixação da multa administrativa e respectiva inscrição na dívida ativa.

Assim, visando a suspensão da exigibilidade do crédito constituído e enquanto se questiona a validade do auto de infração, promove-se simultaneamente ação cautelar.

Nestes casos, a depender do fundamento da demanda acessória e das provas coligidas aos autos pode ou não o julgador, em juízo prelibatório, conceder a medida cautelar pretendida pela parte.

Em princípio, o juízo inicial exercido nas cautelares deveria estar limitado a garantia da efetividade do processo principal sugere a viabilidade da obtenção do provimento pretendido. Não obstante, hodiernamente, como a análise da questão ambiental tem sido incorporada pela ordem do dia como elemento de primordial importância, as considerações firmadas, mesmo em juízo cautelar, estendem-se um pouco mais e findam por aprofundar-se nas próprias razões de mérito do Auto de Infração cuja anulação se pretende em última análise.

Assim, portanto, o exame, mesmo sumário e adstrito à fumaça do bom direito e ao perigo na demora, envereda pelas razões substanciais do ato administrativo que se pretende inquirir de nulidade.

No sentido apontado, a sentença proferida nos autos da Ação Cautelar nº 0000032-39.2010.4.02.5116 (2010.51.16.000032-7)⁴⁷, que tramitou perante a 1ª Vara Federal de Macaé, de onde são pinçados os trechos seguintes, os quais permitem antever inicialmente a estruturação da causa de pedir, atrelada à ato vinculado ao descumprimento da convenção internacional:

I. RELATÓRIO

TRANSOCEAN BRASIL LTDA invoca a tutela jurisdicional, por meio da presente Ação Cautelar, objetivando a concessão de liminar inaudita altera parte, para que seja determinada a suspensão da multa administrativa, no valor R\$ 400.000,00, imposta no auto de infração nº 387P20009000798, até decisão final da ação principal, mediante depósito em dinheiro, conforme guia de depósito, fixando-se prazo de 48:00h para a comprovação do depósito; e, ao final, seja confirmada a liminar a fim de suspender a exigibilidade da multa administrativa, enquanto a matéria estiver em discussão na ação principal.

(...)

Alega, em síntese, que no dia 24/06/2009, durante operação de perfuração no poço 7-MRL-200D-RJ, no Campo de Marlin, Bacia de Campos, a uma profundidade de 700 metros, ocorreu um vazamento de 16,85m³ de fluido sintético no mar, tendo sido em 26/06/2009, surpreendida pela Delegacia da Capitania dos Portos em Macaé com a lavratura do referido auto de infração por suposta violação ao art. 17 da Lei nº 9966/00 c/c art. 36 do Decreto nº 4136/02, tendo sido julgado procedente em 29/10/2009, não obtendo êxito na via recursal.

É o relatório. Passo a decidir...

Na fundamentação, o julgador analisa os requisitos ordinários da demanda cautelar, ponderando sobre sua inexistência no caso em tela, para rejeitar as alegações autorais, concluindo pela necessidade de observância, em última hipótese, de resguardarem-se os valores ambientais constitucionalizados:

II. FUNDAMENTAÇÃO

O caso dos autos de medida cautelar inominada proposta com o intuito de obter pronunciamento judicial favorável à suspensão da exigibilidade de exação fiscal por meio do depósito de seu montante integral.

⁴⁷ Sentença. In: <http://procweb.jfrj.jus.br/portal/consulta/mostraarquivo.asp?MsgID=2865B11A051E493BBE48B1464E5FDC7B&timeIni=51021,78&P1=43198147&P2=22&P3=&NPI=163&NPT=163&TI=1&NV=904414&MAR=S>, acesso em 27.01.2014.

Como se sabe, um dos requisitos da tutela cautelar é o *fumus boni iuris*, que é a plausibilidade do direito invocado pelo autor. Apesar da divergência, a melhor doutrina vem afirmando que o *fumus boni iuris*, bem como o *periculum in mora* são requisitos pertencentes ao mérito do processo cautelar (CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. Vol. III. 12ª edição. *Lumen Iuris*, p. 46). No caso, não há que se falar em *fumus boni iuris*. Com efeito, como fora demonstrado em sentença proferida nos autos da ação principal, não há qualquer ilegalidade na atuação realizada pela autoridade administrativa. Assim sendo, passo a demonstrar a legalidade da atuação tal como feito nos autos da ação principal.

Antes de tudo, é sempre bom realçar que a proteção ao meio ambiente encontra respaldo no art. 225, *caput* e no parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988, devendo ser responsabilizada qualquer tipo de conduta lesiva ao mesmo. É o que se extrai da literalidade da norma: (...)

Pois bem. Teceremos algumas considerações específicas acerca da juridicidade do auto de infração. Vejamos:

(...)

III. DISPOSITIVO

Dessa forma, não estando presente o *fumus boni iuris* no caso, **julgo improcedente** o pedido de tutela cautelar, na forma no artigo 269, inciso I, do CPC.

A análise, portanto, não se limitou ao juízo superficial, mas adentrou realmente à fumaça do bom direito, vinculando-se ao argumento da importância da proteção ambiental, para rejeitar a pretensão autoral, com base na legalidade da atuação.

6.2.3 A leitura dos Tribunais quanto à aplicabilidade e legalidade das atuações pelos órgãos competentes

Como bem retrata o entendimento doutrinário, a jurisprudência tem sempre a tendência de evitar imiscuir-se nas questões de conveniência e oportunidade vinculados aos atos administrativos. Isto se justifica porque a avaliação do mérito administrativo é juízo que realmente deve estar adstrito ao agente público que o pratica, desde que, obviamente, disto não derive nenhuma ruptura com o Princípio da Legalidade.

Neste contexto, esta tem sido a linha adotada pelos julgamentos em geral, limitando-se o Poder Judiciário a averiguar se na hipótese sob análise encontram-se os pressupostos para a autuação, verificando se comprovada a existência do dano ambiental e, algumas vezes, tangenciando a questão vinculada aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na fixação da multa administrativa decorrente dos atos de infração relacionados à ofensa à Lei Federal nº 9.966/2000. Neste sentido, a ementa a seguir transcrita bem exemplifica tal raciocínio:

ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. ANULAÇÃO DE MULTA. DANO AMBIENTAL CONFIGURADO. COMPROVADO NEXO DE CAUSALIDADE. PROPORCIONALIDADE NA FIXAÇÃO DO VALOR DA MULTA. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS ARBITRADOS CONFORME ART. 20 CPC. RECURSOS DESPROVIDOS.

1. É vedado ao Judiciário examinar o juízo de conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração Pública, devendo o controle jurisdicional se deter aos contornos legais que tangenciam a lide.

2. Dano ambiental caracterizado pela potencial lesão à fauna local, conforme se depreende do laudo técnico.

3. O auto de infração, com base na legislação pertinente e no contexto fático, aponta a ocorrência de dano grave, considerando o volume de substância liberada nas águas, a biosfera atingida, a importância do bem jurídico tutelado, bem como apreciando como fatores atenuantes a conduta da empresa em tomar as medidas necessárias para a contenção do vazamento.

4. Irrelevante para o deslinde do caso a discussão se à sanção ambiental administrativa aplica-se a Teoria da Responsabilidade Objetiva ou a Teoria da Responsabilidade Subjetiva, pois in casu, a própria autora admite em sua exordial que, apesar de sua diligência, ocorreu vazamento de material químico, sem mencionar quaisquer situação de caso fortuito ou de força maior que representassem uma excludente em sua responsabilidade.

5. No que tange a aplicação analógica da redução de 30% no montante da multa cominada, concedido pela lei aos créditos do IBAMA, impossível dar trânsito ao pleito autoral, estendendo-se do benefício aos créditos do SISNAMA, em virtude da limitação conferida pelo princípio da legalidade administrativa.

6. Não há que se falar em ilegalidade, abuso de poder ou desproporcionalidade a ensejar a atuação do Poder Judiciário.

7. O valor arbitrado no decisum, a título de honorários sucumbenciais, atende ao disposto no art. 20 do CPC. 8. Recursos desprovidos.

(TRF-2 - AC: 200951010082671 RJ 2009.51.01.008267-1, Relator: Desembargador Federal Poul Erik Dyrlynd, Data de Julgamento: 11/04/2012, 8ª Turma Especializada, Data de Publicação: E-DJF2R - Data::18/04/2012 - Página: 243)

Noutros casos, mesmo antes de averiguar a configuração do próprio dano ambiental, a decisão pondera acerca da competência do agente autuador, vinculando-se à legalidade estrita.

Nesta linha, no exemplo contemplado a seguir, o julgado, antes de tratar especificamente no valor da multa e analisar sua relação de proporcionalidade entre aspectos subjetivos do infrator e aspectos objetivos do dano, ratifica a competência da Capitania dos Portos e lastreia este entendimento no art. 17 da Lei do Óleo, combinando-o com o Decreto nº 4.136/2002, os quais literalmente atribuem à Autoridade Marítima a competência autuadora:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. CAPITANIA DOS PORTOS. AUTO DE INFRAÇÃO. VAZAMENTO DE ÓLEO. EMBARCAÇÃO. DANO. MULTA.

Afigura-se legítima a multa aplicada pela Capitania dos Portos, em razão de a autora, empresa que fretou embarcação, ter infringido os artigos 17, *caput* da Lei nº 9.966/00 e 36 do Decreto nº 4.136/02. Comprovados o vazamento de aproximadamente 10.000 litros de resíduo oleoso no mar e o dano ambiental, através de laudo técnico. Multa compatível com a capacidade econômica da infratora, e com a gravidade e a censurabilidade da infração. Verba honorária reduzida, nos termos do § 4º do artigo 20 do CPC. Apelação parcialmente provida.

(TRF-2 - AC: 201051020015401, Relator: Desembargadora Federal Maria Alice Paim Lyard, Data de Julgamento: 13/03/2013, 6ª Turma Especializada, Data de Publicação: 20/03/2013)

Não obstante, há também julgados que, desconhecendo a escorreita repartição de competência e conferindo interpretação diametralmente oposta àquela estabelecida pela Lei do Óleo, viabilizam a autuação em caso de derrame de óleo em águas jurisdicionais marítimas pelo órgão ambiental, afastando a competência da Autoridade Marítima, mesmo sem que o caso esteja diretamente vinculado a descumprimento de licença ambiental. Neste sentido, o julgado a seguir:

PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DANO AMBIENTAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. AUTUAÇÃO PELO IBAMA. COMPETÊNCIA. *BIS IN IDEM*. INOCORRÊNCIA. JUNTADA POSTERIOR DE DOCUMENTOS. POSSIBILIDADE, EM CARÁTER EXCEPCIONAL. PRINCÍPIO DA VERDADE REAL. PUBLICIZAÇÃO DO PROCESSO E SOCIALIZAÇÃO DO DIREITO.

I – Trata-se de recurso de apelação interposto em face de sentença que concedeu a segurança, nos autos da ação mandamental em que a impetrante pretende a anulação do auto de infração decorrente do derramamento de 4.000 (quatro mil) litros de óleo na Baía da Ilha Grande.

II – A autoridade impetrada, embora tenha feito menção ao processo administrativo, deixou de juntá-lo às informações, só o fazendo por ocasião das contra-razões. Tal fato não pode ser empecilho à realização do direito, nem dele pode valer-se a impetrante, tentando induzir a erro o juízo, sob pena de violação ao princípio da boa-fé e ao dever de lealdade que incumbe às partes no processo. De qualquer forma, os referidos documentos já eram de conhecimento da impetrante.

III – A moderna doutrina admite que até mesmo o processo civil está hoje influenciado pelo princípio da verdade real, tendo em vista as tendências de publicização do processo e socialização do direito. A respeito, vide as lições de Barbosa Moreira, Marinoni e Afrânio Silva Jardim.

IV – De acordo com os ensinamentos de José Afonso da Silva e Paulo de Bessa Antunes, o direito ambiental se caracteriza por um caráter misto, exigindo o dano ambiental pronta reparação, sendo protegido pelas mais diversas esferas de atuação do direito, a saber administrativo, penal e civil.

V – Evidencia-se a competência do IBAMA para lavrar o auto de infração, a teor dos arts. 27 da Lei nº 9.966, de 28/04/2000, 70 da Lei nº 9.605, de 12/02/1998, e Decreto nº 3.179, de 22/09/1999.

VI – Não houve duplicidade de autuação pelo mesmo fato. Dos documentos juntados pela própria impetrante evidencia-se que se trata de derramamento de óleo pelo mesmo navio, ocorridos em datas distintas (26/06/2000 e 31/08/2000) e locais distintos (Baía da Guanabara e Baía da Ilha Grande).

VII – Não procede a alegação de ausência de laudo prévio.

VIII – Quanto ao valor da multa, cabe observar que o dano ambiental se deu em região de preservação, cuja fauna e flora merecem especial cuidado na preservação, dada a sua riqueza. Ademais, a autoridade administrativa demonstrou, de forma fundamentada, os critérios utilizados para chegar ao valor da multa.

IX – Apelação e remessa necessária providas.

(TRF-2 - AMS: 49674 RJ 2001.51.01.004908-5, Relator: Desembargador Federal Antonio Cruz Netto, Data de Julgamento: 27/08/2008, 5ª Turma Especializada, Data de Publicação: DJU - Data::09/12/2008 - Página: 205)

Diante de decisões como tais, percebe-se que, em que pese a literalidade da lei, a teor do que determinam os artigos 36⁴⁸, 42⁴⁹ e 43⁵⁰, do Decreto Federal nº 4.136/2002, regulamentador da Lei do Óleo, dos quais se extrai caber à Autoridade Marítima a autuação do infrator nas hipóteses de descarga de óleo, outras substâncias poluentes e lixo, ainda assim, o Poder Judiciário por vezes ratifica autuações do órgão ambiental federal. Com isto, a aplicação da lei ocorre em sentido oposto à sua literalidade.

Pondera-se, na hipótese, por relevante, que apesar da decisão do órgão colegiado, o voto divergente e vencido, ventilou expressamente a impossibilidade de autuação do infrator pelo IBAMA, por compreender o efetivo sentido da lei, como acima apontado. Neste sentido, transcreve-se enxerto do referido voto:

(...) De toda sorte, como bem destacado na sentença e no parecer ministerial que a antecedeu, a Lei nº 9.966/2000, em seu art. 27, inciso I, alíneas “a” e “b”, atribui à autoridade marítima, e não ao órgão federal de meio ambiente, a incumbência de, por intermédio de suas organizações competentes, fiscalizar navios e autuar os responsáveis por correlatas infrações a normas ambientais.

⁴⁸ Art. 36. Efetuarem os navios ou plataformas com suas instalações de apoio a descarga de óleo, misturas oleosas e lixo, sem atender as seguintes condições:

(...)

§1º No caso específico de plataforma, os procedimentos para descarga devem ser observados no processo de licenciamento ambiental.

§2º Cabe ao órgão ambiental competente autuar e multar as plataformas e suas instalações de apoio quando a descarga for decorrente de descumprimento de exigência prevista no licenciamento ambiental.

§3º Cabe à autoridade marítima autuar e multar os navios, as plataformas e suas instalações de apoio nas situações não previstas no parágrafo anterior.

⁴⁹ Art. 42. Efetuarem os navios ou plataformas com suas instalações de apoio a descarga de óleo, misturas oleosas, substâncias nocivas ou perigosas de qualquer categoria e lixo, para fins de pesquisa, sem atender as seguintes condições:

(...)

Parágrafo único. Cabe à autoridade marítima autuar e multar os infratores nas situações previstas neste artigo.

⁵⁰ Art. 43. Efetuarem os navios ou plataformas com suas instalações de apoio a descarga de óleo, misturas oleosas, substâncias nocivas ou perigosas de qualquer categoria e lixo, exceto nas situações previstas nas Subseções VI, VIII, X, XII, XIV e XVI da Seção II deste Capítulo, sem comprovar a excepcionalidade nos casos de salvaguarda da vida humana e segurança do navio:

(...)

Parágrafo único. Cabe à autoridade marítima autuar e multar os infratores nas situações previstas neste artigo.

Aliás, essa atribuição de competência à Marinha do Brasil não é novidade, pois as Leis 6.938/81 (art. 14, §4º) e 5.357/67 (art. 2º) já a estipulavam, no tocante ao lançamento de óleo proveniente de embarcações em águas brasileiras.

Nessa linha, o Decreto nº 4.136, que, ao regulamentar a citada Lei do Óleo (Lei nº 9.966/2000), em seus artigos 36, 42 e 43, atribuiu expressamente à autoridade marítima a fiscalização e a autuação de navios envolvidos em descarga irregular de óleo, mostra-se meramente declaratório, iluminando juridicamente o fato discutido nos autos, ainda que editado dois anos depois.

Registre-se, por fim, que a efetiva autuação imposta à apelada pela Capitania dos Portos, relativamente ao derramamento de óleo do navio Cantagalo, afastaria a aventada atribuição suplementar de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, supostamente estabelecida pela genérica disposição do art. 70, §1º, da Lei nº 9.605/98.

CONCLUSÕES

À guisa de conclusões, a partir da pesquisa entabulada constatou-se e confirmou-se a coerência e correição em que, segundo as linhas estabelecidas pela Constituição Federal, a Convenção MARPOL 73/78 foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, cumprindo-se os compromissos assumidos pelo Brasil durante a elaboração da referida norma internacional.

De outro lado e seguindo idêntico raciocínio, a pretensão a que se desse eficácia e eficiência ao processo de incorporação da convenção à ordem jurídica pátria se aperfeiçoou a partir do processo legislativo de instituição da Lei do Óleo. Este aparato normativo se apresenta como resposta aos diversos eventos de poluição por óleo vivenciados pela comunidade nacional e pela comunidade internacional, tendo por objetivo, portanto, dispor sobre critérios 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.

Relevante anotar, aliás, que o 'nascimento' da produção legislativa associada à referida lei tem caráter basicamente simultâneo ao processo de incorporação da Convenção MARPOL 73/78 ao ordenamento jurídico, podendo-se dizer, inclusive, que ambas as normas possuem o mesmo ponto de partida e revelam a mesma preocupação do direito com os fatos sociais que lhes fomentaram, o que pode ser comprovado pelos pareceres técnicos e pela exposição de motivos vinculados a ambas as normas jurídicas.

Registra-se ainda que, no que diz respeito ao regime de proteção das águas jurisdicionais nacionais relativo às descargas de substâncias enquadradas na categoria "C", as quais comportam risco moderado tanto para a saúde humana como para o ecossistema aquático e às quais os esgotos (efluentes sanitários e águas servidas), ambas as normas se equipara, posto que proibem, como regra, o lançamento de tais substâncias.

Não obstante, considerando a importância indubitosa de que sejam sopesados as máximas da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como a idéia consagrada de desenvolvimento sustentável, da precaução e da prevenção, tanto a Convenção quanto a Lei do Óleo possibilitam, resguardada a necessidade da garantia da insignificância do impacto ou da ponderação de interesses ou de bens

jurídicos, a instituição de regimes de exceção, viabilizando a descarga dos esgotos, desde que garantidos os pressupostos enunciados pelas respectivas normas.

Neste contexto, como visto, apesar de a proibição de descarga de esgotos em águas marinhas ser a regra, cujo descumprimento tem por conseqüência as sanções jurídicas previstas no Decreto Federal nº 4.136/2002, as normas em voga, seja para salvaguarda de vidas humanas, da integridade ou da segurança, ou ainda, diante da presunção da insignificância do impacto decorrente, viabiliza o lançamento dos efluentes sanitários e águas servidas, desde que atendidos certos e inafastáveis pressupostos.

A rigor, por outro lado, confirma-se que os referidos pressupostos, quando comparados entre si, certifica que a norma internamente gestada, qual seja, a Lei Federal nº 9.966/00, especifica critérios mais severos que àqueles previstos pela Convenção MARPOL 73/78, porquanto, além daqueles ainda traz outros dois, a saber: que os procedimentos para descarga sejam devida e previamente aprovados pelo órgão ambiental competente (o que pressupõe, portanto, um anterior procedimento administrativo onde serão apuradas as circunstâncias da referida descarga) e que o navio não se encontre dentro dos limites de área ecologicamente sensível.

Apesar deste regime mais rigoroso, também se mostra certo que a legislação pátria, no que se refere à poluição por óleo e outras substâncias nocivas, deveria instituir um regime de proteção mais específico visando resguardar os ecossistemas nacionais, os quais possuem características próprias e que os tornam especiais perante os demais. Por isto mesmo, estes ecossistemas merecem regramento que considere suas especificidades e garantam que seus atributos serão preservados, perpetuados.

Neste sentido, por exemplo, a legislação deveria garantir que as áreas de proteção ambiental marinhas mantenham-se como parcela ecologicamente equilibrada do meio ambiente, sem perder de vista a importância de serem atendidas as condições suficientes para garantia do desenvolvimento econômico, o que viabilizaria a esmerada proteção ambiental e estaria em plena conformidade com o que apregoa o art. 225, da Carta da República.

Por último, reportando-se à atuação administrativa acerca da problemática em análise, verifica-se a tendência maximizada pela Lei Complementar

nº 140/2011 para que órgãos ambientais, agência reguladora (ANP), Capitania dos Portos exerçam simultaneamente o poder fiscalizatório, visando inibir as práticas nocivas ao meio ambiente nas águas jurisdicionais marítimas brasileiras, seja sob o regime protetivo da Lei do Óleo ou sob o regime instituído pela Convenção MARPOL 73/78.

Noutro contexto, referindo-se ao caráter preventivo, caberá aos órgãos ambientais, especialmente no bojo do licenciamento estabelecer medidas capazes de promover medidas de controle da poluição por óleo e por outras substâncias nocivas e, assim, no bojo do licenciamento, instituir condicionantes objetivando tal desiderato. Descumpridas tais condicionantes, a autuação do infrator pelo agente licenciador mostra-se inquestionável e inquestionável sob a ótica da legalidade administrativa.

Sob outra ótica, naqueles casos em que a infração não derive do licenciamento ambiental, na forma preconizada pela norma regulamentadora, a competência para autuação e aplicação da sanção administrativa está acometida à Autoridade Marítima.

Por sua vez, no que se refere às decisões judiciais atreladas à temática, o que se nota é a sinalização efetiva de que as questões associadas à aplicação da norma internacional estão a cargo da Justiça Federal. As demais, vinculadas à aplicação da Lei do Óleo, via de regra, estarão a cargo da Justiça Estadual, sobretudo, quando disserem respeito à questões indenizatórias promovidas por pessoas físicas e que não estejam agregadas à reparação do ambiente marítimo (dano coletivo).

Sob outra vertente, os julgados em geral parecem não querer adentrar especificamente na questão dos valores arbitrados pelos órgãos autuadores, limitando-se, em regra, a depois de analisar a existência do dano ambiental e a legalidade do auto de infração, a ratificar a multa fixada, não adentrando no mérito administrativo em si mesmo.

Este procedimento reforça julgados proferidos em questões de outros matizes, diversos do ambiental, confirmando o entendimento já cristalizado de que questões de mérito administrativo não são objeto de ingerência do Poder Judiciário, a quem compete a verificação da estrita legalidade.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hidelbrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BRASIL, Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21.out.2013.

BRASIL, Lei Complementar nº 140/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140. Acesso em 26.jan.2014.

BRASIL, Lei Complementar nº 97/1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm. Acesso em 21.out.2013.

BRASIL, Lei nº 6.938/1981, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 21.out.2013.

BRASIL, Lei nº 7.735/1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acesso em 26.jan.2014.

BRASIL, Lei nº 9.537/1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9537.htm. Acesso em 21.out.2013.

BRASIL, Lei nº 9.966/2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9966.htm. Acesso em 10.set.2013.

BRASIL, Norma da Autoridade Marítima para Atividade de Inspeção Naval (NORMAM 07). Disponível em: https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N_07/normam07.pdf. Acesso em 21.jan.2014

BRASIL, Projeto de Lei nº 2891/1992. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38175>. Acesso em 21.jan.2104

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação Cível**. Recurso nº AC: 200951010082671 RJ 2009.51.01.008267-1, Relator: Desembargador Federal POUL ERIK DYRLUND, Data de Julgamento: 11/04/2012, 8ª Turma Especializada, Data de Publicação: E-DJF2R - Data: 18/04/2012, Página: 243.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação Cível**. Recurso nº AC: 201051020015401, Relatora: Desembargadora Federal Maria Alice Paim Lyard, Data de Julgamento: 13/03/2013, 6ª Turma Especializada, Data de Publicação: 20/03/2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação em Mandado de Segurança**. Recurso nº AMS: 49674 RJ 2001.51.01.004908-5, Relator: Desembargador Federal Antonio Cruz Netto, Data de Julgamento: 27/08/2008, 5ª Turma Especializada, Data de Publicação: DJU - Data::09/12/2008 - Página: 205.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Cautelar Inominada**. Processo nº 0000032-39.2010.4.02.5116 (2010.51.16.000032-7). Autor: TRANSOCEAN BRASIL LTDA. Réu: União Federal. Juiz Federal Eduardo Aidê Bueno de Camargo. Publicado em DOU, TRF-2, Judicial, Pág. 657, em 10.01.2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento**. Recurso nº AG 2009.04.00.040191-5, Quarta Turma, Relatora Marina Vasques Duarte de Barros Falcão, D.E. 13/08/2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento**. Recurso nº AG 2009.04.00.042235-9, Terceira Turma, Relator João Pedro Gebran Neto, D.E. 12/08/2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento**. Recurso nº AG 2009.04.00.043712-0, Quarta Turma, Relator Jorge Antonio Maurique, D.E. 07/06/2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mensagem de Veto nº 571**. Brasília: 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0571-00.htm. Acesso em 06.out.2013.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino. Direito Ambiental Marítimo e Desenvolvimento. In: BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio. **Direito Ambiental e Desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 181-208.

COSTA, Elisson Pereira da. Marcos da Responsabilidade Ambiental na Indústria do Petróleo Brasileira. In: GONÇALVES, Alcindo e GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Petróleo, Gás e Meio Ambiente**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2012, p. 37-47.

D'ALMEIDA, Joanna de Arruda Reis. **A Responsabilidade civil por danos às águas do mar em razão do derramamento de óleo**. 2005. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/10115/10115.PDF>. Acesso em 29.out.2013.

Diário do Congresso Nacional, edição de 21/08/1993. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21AGO1993.pdf#page=34>. Acesso em 21.jan.2014.

Diário do Congresso Nacional, edição de 29/05/1992. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29MAI1992.pdf#page=19>. Acesso em: 29.set.2013.

Diário do Senado Federal, edição de 01/03/2000. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=6642&seqPaginalInicial=67&seqPaginaFinal=94>. Acesso em 06.out.2013.

http://ambientes.ambientebrasil.com.br/energia/acidentes_ambientais/principais_acidentes_com_petroleo_e_derivados_no_brasil.html. Acesso em: 29.set.2013.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=163303>. Acesso em: 29.set.2013.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=168328&ord=1>. Acesso em: 29.set.2013.

<http://www.infap.org.br/page1.php>. Acesso em: 07.set.2013.

<http://www.pnud.org.br/ODM7.aspx>. Acesso em: 07.set.2013.

<http://www.vicel.com.br/sites/default/files/NT01-11%20IBAMA.pdf>. Acesso em: 01.dez.2013.

JACCOUD, Cristiane. Prevenção e compensação por derramamento de óleo no mar: mecanismos internacionais e a estrutura de contingência brasileira. In: GONÇALVES, Alcindo e GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Os Problemas da Zona Costeira no Brasil e no Mundo**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2012, p. 28-43.

LAFER, Celso. **Exposições de Motivos nº 191**, de 22 de maio de 1992, Do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: Diário do Congresso Nacional, edição de 29/05/1992. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29MAI1992.pdf#page=19>. Acesso em: 29.set.2013.

LAFER, Celso. Mensagem nº 195, de 1992. Diário do Congresso Nacional, edição de 29/05/1992. Brasília: 1992, p. 11115.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 68

_____. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo. Malheiros Editores, 1996.

MILARÉ, Edis. **Direito do meio ambiente**. 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 221..

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 1975.

REI, Fernando e MORE, Rodrigo F. Marcos da Responsabilidade Ambiental na Indústria do Petróleo Brasileira. In: GONÇALVES, Alcindo e GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Petróleo, Gás e Meio Ambiente**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2012, p. 49-65.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental:Parte Geral**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SACCONI, Luiz Antonio. **Grande Dicionário Sacconi: da língua portuguesa: comentado, crítico e enciclopédico.** São Paulo: Nova Geração, 2010.

SARNEY FILHO, José Ribamar. **Parecer da Comissão de Assuntos das Relações Exteriores.** Brasília: 1992, p. 16870.