



# SISTEMA DE ATENDIMENTO A EMERGÊNCIAS AMBIENTAIS CAUSADAS POR VAZAMENTO DE PETRÓLEO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA LEI N.º 9.966/2000 E DE SEUS REGULAMENTOS

RESPONSE SYSTEM TO ENVIRONMENTAL EMERGENCIES CAUSED BY OIL LEAK: AN ANALYSIS FROM FEDERAL ACT 9.966/2000 AND ITS REGULATIONS

**Rebeca de Souza | [rebecasouza@petrobras.com.br](mailto:rebecasouza@petrobras.com.br)**

Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós graduada em Direito com concentração em Empresarial (IBMEC). Professora da Universidade Católica de Petrópolis (2005-2014). Procuradora do Município de Petrópolis (2007). Advogada da Petrobras (2008 -).

## Resumo

Este trabalho busca revelar as origens da Lei n.º 9.966/2000, detectando os fundamentos constitucionais e os fatos que a motivaram, bem como compreender o Sistema de Atendimento à Emergências Ambientais causadas pelo vazamento de petróleo previsto nesta lei. Para tanto, analisa o art. 225 da Constituição da República e alguns princípios de Direito Ambiental. Em seguida, discorre sobre histórico da tramitação do Projeto de Lei n.º 2891/1992 e apresenta um panorama geral da Lei n.º 9.966/2000. Por fim, analisa o Sistema de Atendimento à Emergência previsto pela Lei n.º 9.966/2000 o qual é constituído pelo Plano de Emergência Individual, Plano de Área, Planos Locais e Regionais de Contingência e Plano Nacional de Contingência, apontando as principais características destes planos, a partir do conteúdo da legislação secundária que regulamenta a Lei n.º 9.966/2000.

## Palavras-chave

direito ambiental; emergências ambientais; petróleo; lei n.º 9966/2000; planos de atendimento

## Abstract

This work seeks to study the origins of Federal Act 9.966/2000, detecting its constitutional groundings and the prime facts behind it, as well as to understand the Response System to Environmental Emergencies caused by oil leak, such as governed by said Federal Act. To that end, article 225 of the Brazilian Constitution and some Environmental Law principles are herein analyzed. Further on, the work discusses the processing history of legislative proposal # 2.891/1992, and displays a general panorama of Federal Act 9.966/2000. Finally, the work outlines the Response System to Environmental Emergencies established by Act 9.966/2000, which comprises the Individual Emergency Plan, the Area Plan, the Local and Regional Contingent Plans and the National Contingent Plan, pinpointing the main characteristics of such plans from the contents of the ancillary legislations that regulate Federal Act 9.966/2000. .

## Keywords

environmental law. environmental emergencies; petroleum; federal act 9.966/2000; response plan .

## Introdução

O anúncio da descoberta de reservas de petróleo e gás na área denominada pré-sal, no fim de 2007<sup>1</sup>, levantou diversas questões ambientais sobre a exploração de petróleo no mar, dentre as quais destacam-se aquelas relacionadas às dificuldades para o atendimento a emergências decorrentes do vazamento de óleo e gás, uma vez que estas reservas estão localizadas em uma área distante da costa brasileira, e ao aumento da emissão de gases de efeito estufa, devido ao alto teor de gás carbônico do petróleo nesta área.

Isso porque, o discurso ambientalista tem se fortalecido na atualidade, sendo refletido em tratados e convenções internacionais e na legislação interna de diversos países, como no Brasil, onde o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi reconhecido pela Constituição da República, a qual fundamentou a edição de diversas leis ordinárias visando a proteção dos bens ambientais tais como a fauna, flora, recursos hídricos, etc.

Desse modo, as questões ambientais específicas relacionadas à exploração e produção do petróleo nas áreas do pré-sal foram refletidas na Lei n.º 12.351/2010, que estabeleceu o novo marco regulatório para a exploração e produção de petróleo nestas áreas. Nesta lei, estão previstas dentre as cláusulas essenciais do contrato de partilha de produção, constantes no art. 29, disposições contemplando as seguintes obrigações de natureza ambiental:

Obrigatoriedade de apresentação de inventário periódico sobre as emissões de gases que provocam efeito estufa - GEF, ao qual se dará publicidade, inclusive com cópia ao Congresso Nacional;

Apresentação de plano de contingência relativo a acidentes por vazamento de petróleo, de gás natural, de outros hidrocarbonetos fluidos e seus derivados; e

Obrigatoriedade da realização de auditoria ambiental de todo o processo operacional de retirada e distribuição de petróleo e gás oriundos do pré-sal.

Estas Cláusulas foram devidamente replicadas na Cláusula Vigésima Sexta<sup>2</sup> da Minuta do Con-

trato de Partilha de Produção, anexa ao Edital de Licitação para a outorga do contrato de partilha de Produção, publicado pela ANP na edição extra do Diário Oficial da União (D.O.U), de 03.09.2013.

Todavia, nota-se que a despeito dessa previsão contratual, a elaboração de um Plano de Contingência está prevista dentre as obrigações dos operadores de plataforma localizadas em águas jurisdicionais brasileiras desde a edição da Lei n.º 9.966/2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências, sendo denominado nesta de Plano de Emergência Individual.

Embora a nomenclatura adotada pelo legislador seja distinta, entende-se que ambas as leis se referem ao mesmo instrumento que será utilizado pelas empresas exploradoras e produtoras de petróleo para a contenção de vazamentos e mitigação da poluição deste decorrente.

A Lei n.º 9.966/2000 estabelece ainda um complexo sistema de atendimento a emergências ambientais composto por planos de áreas, planos locais e regionais de contingência e pelo Plano Nacional de Contingência, os quais serão analisados neste trabalho.

Deve-se destacar que, embora esses planos estejam previstos na legislação brasileira desde o ano 2000, as discussões para consolidação dos planos individuais de emergência em planos de áreas e em planos locais e regionais de contingência começaram a ser efetivamente discutidas somente após a publicação do Decreto n.º 8.127, de 23.10.2013 que institui o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional.

Todavia, o sistema de atendimento a emergências ambientais decorrentes do vazamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas, tem sido pouco analisado pelos estudiosos em Direito Ambiental, o que torna relevante o estudo da Lei n.º 9.966/2000 e respectivos instrumentos.

Desse modo, este artigo foi estruturado de modo a revelar as origens da Lei n.º 9.966/2000, de-

tectando os fundamentos constitucionais e os fatos que a motivaram, bem como compreender o Sistema de Atendimento à Emergências decorrentes da descarga de petróleo e outras substâncias nocivas ou perigosas.

Na primeira parte, busca-se demonstrar os fundamentos constitucionais e principiológicos deste Sistema, a partir da análise do art. 225 da Constituição da República e de princípios de Direito Ambiental.

Na segunda parte, faz-se uma análise do Projeto de Lei n.º 2.891/1992, enfatizando os diversos fatos que influenciaram durante a tramitação no Congresso Nacional, e da Lei n.º 9.966/2000, que estabeleceu o marco legal para o controle e prevenção de poluição por petróleo em águas jurisdicionais brasileiras.

Por fim, a terceira parte apresenta o Sistema de Atendimento à Emergência instituído pela Lei n.º 9.966/2000, que prevê em seus dispositivos a elaboração do Plano de Emergência Individual, do Plano de Área, dos Planos Locais e Regionais de Contingência e do Plano Nacional de Contingência, cujas características serão demonstradas a partir da análise da legislação secundária que regulamenta a Lei n.º 9.966/2000.

Para o desenvolvimento destas etapas foram utilizadas as seguintes técnicas de pesquisa:

- a) pesquisa Bibliográfica, com ênfase nos livros e artigos produzidos sobre os assuntos abordados ao longo do trabalho;
- b) pesquisa documental, consistente na análise dos atos do Poder Executivo e Legislativo Federal, em especial o Processo Legislativo referente ao Projeto de Lei n.º 2.891/1992.

Com essas considerações pretende-se contribuir para o desenvolvimento de estudos relativos à Lei n.º 9.966/2000 e a regulamentação ambiental da exploração e produção de petróleo e gás natural em águas jurisdicionais brasileiras.

## 1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E PRINCIPIOLÓGICOS

### 1.1 Proteção do Meio Ambiente Constituição da República de 1988

A Constituição da República de 1988 dispõe de

um capítulo específico sobre o meio ambiente, no qual se insere o art. 225 que dispõe:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os

infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

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

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

Desse modo, a Constituição de 1988 rompeu o paradigma constitucional anteriormente estabelecido, no qual a proteção do meio ambiente visava tão somente a racionalização da atividade econômica das atividades de exploração dos recursos naturais.

Assim, pode-se dizer que o meio ambiente foi reconhecido como um bem jurídico, de titularidade difusa, o que justifica que a sua defesa e proteção sejam compartilhadas entre o Poder Público e a sociedade.

Neste sentido, destaca-se o entendimento de Rafael Garabed Moumdjian:

[...] o meio ambiente não é um bem de propriedade exclusiva do Estado, por esse motivo ele compartilha com a sociedade a responsabilidade de preservá-lo e zelar por ele em prol de um bem comum, uma vez que toda a sociedade terá a obrigação, em conjunto com ele, de defender e preservar o meio ambiente, tendo tudo como medida de alcance do bem estar coletivo.<sup>3</sup>

Tal reconhecimento ensejou o desenvolvimento do Direito Ambiental como ramo autônomo do Direito, e, por consequência, de princípios e regras próprias.

Desse modo, na seção seguinte serão analisados os princípios de Direito Ambiental que se relacionam com o estabelecimento de ações de res-

posta à emergência ambientais a serem adotadas por aqueles que desenvolvem empreendimentos e atividades relacionadas à indústria de óleo e gás.

## 1.2. Princípios de Direito Ambiental que se relacionam com o estabelecimento de ações de resposta à emergência ambientais causadas por descarga de petróleo

### 1.2.1 Princípio da Prevenção

O princípio da prevenção, expresso no art. 225 da Constituição da República, impõe a sociedade, e especialmente ao setor industrial, o desenvolvimento de ações antecipatórias, de modo a evitar que as suas atividades resultem em danos ao meio ambiente. Tais ações são necessárias uma vez que estes são, em sua maioria, irreparáveis e irreversíveis.

Assim, para concretização desse princípio, o Estado estabelece instrumentos normativos e políticas ambientais preventivas.

Ressalta-se que a Lei n.º 9.966/2000, estabelece expressamente que as regras nela previstas têm como um dos seus objetivos a prevenção da poluição por óleo em águas jurisdicionais brasileiras e, para tanto, estabelece os princípios básicos a serem obedecidos na sua movimentação de óleo em portos organizados, instalações portuárias, plataformas e navios, o que será analisado no Capítulo 2 deste trabalho.

Segundo José Rubens Morato Leite “[...] prevenção necessariamente, implica um mecanismo antecipatório e de gestão de riscos na forma do desenvolvimento da atividade econômica, mitigando e avaliando os aspectos ambientais negativos.”<sup>4</sup>

A relevância do princípio da prevenção como balizador do exercício de atividades potencialmente poluidoras é inegável, como afirma Aluísio Sobreira:

Antecipar-se a incidentes, reduzindo seus impactos, é essencial a toda empresa ou instituição que deseja estar integrada ao novo contexto mundial de preservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento de forma sustentada. Além disso, é uma atitude inteligente

te, já que a organização que tem planos de resposta a emergências é capaz de reduzir os efeitos dos incidentes e apresentar sua reposta como atenuante ao dano provocado, diante da sociedade e das autoridades.<sup>5</sup>

Destaca-se que o princípio da prevenção é voltado para aqueles riscos concretos ou potenciais, os quais são previsíveis pelo conhecimento humano e não se confunde com o denominado Princípio da Precaução referido no artigo 15<sup>6</sup> da Declaração do Rio, que opera em face de um risco abstrato, decorrente de uma incerteza científica sobre as consequências de determinada ação.

### 1.2.2 Princípio do Poluidor Pagador

O princípio do poluidor-pagador tem origem econômica, sendo mencionado expressamente na Recomendação C(72) 128/72 da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que dispõe sobre os princípios da economia internacional nas políticas ambientais:

*a) Cost Allocation: the Polluter-Pays Principle*

*2. Environmental resources are in general limited and their use in production and consumption activities may lead to their deterioration. When the cost of this deterioration is not adequately taken into account in the price system, the market fails to reflect the scarcity of such resources both at the national and international levels. Public measures are thus necessary to reduce pollution and to reach a better allocation of resources by ensuring that prices of goods depending on the quality and/or quantity of environmental resources reflect more closely their relative scarcity and that economic agents concerned react accordingly.*

*3. In many circumstances, in order to ensure that the environment is in an acceptable state, the reduction of pollution beyond a certain level will not be practical or even necessary in view of the costs involved.*

*4. The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called "Polluter-Pays Principle". This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying*

*out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment.*

*5. This Principle should be an objective of Member countries; however, there may be exceptions or special arrangements, particularly for the transitional periods, provided that they do not lead to significant distortions in international trade and investment.*

Esse princípio representa a internalização das externalidades negativas, ou seja, aqueles “custos não apropriados pelos responsáveis, e que não são sustentados por aqueles que não se beneficiam do resultado do processo produtivo.”<sup>7</sup>

Destaca-se que o princípio do poluidor-pagador não significa a aquisição do direito a poluir mediante pagamento, mas sim que os empreendedores, enquanto potenciais poluidores, deverão suportar os custos da adoção de medidas impostas pelo Estado para assegurar o equilíbrio ambiental.

Neste sentido, leciona José Rubens Morato Leite:

Não se trata, exclusivamente, de um princípio de compensação dos danos causados pela deterioração, ou seja, ele não se resume na fórmula polui pagou. Seu alcance é maior, incluindo ainda os custos de prevenção, reparação e de repressão do dano ambiental.<sup>8</sup>

Destaca-se que, a defesa do meio ambiente também está contida nos princípios da ordem econômica, arrolados no art. 170, VI da Constituição da República, o que corrobora a recepção deste princípio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Como ensina Carlos da Costa e Silva Filho, o princípio do poluidor-pagador exerce três funções: redistributiva, preventiva e curativa.<sup>9</sup>

Na função redistributiva evita que a comunidade arque com os custos das medidas de proteção ambiental necessárias em razão do exercício de

atividade efetiva ou potencialmente poluidora por um determinado empreendedor.

Na função preventiva induz os empreendedores a aperfeiçoar técnicas produtivas que reduzam os impactos ao meio ambiente.

E, por fim, na função curativa torna o empreendedor responsável pela reparação integral dos danos causados ao meio ambiente, independente de haverem sido respeitadas as normas ambientais estabelecidas para o exercício da atividade.

### 1.2.3 Princípio da Responsabilização<sup>10</sup>

A responsabilidade por danos ao meio ambiente tem fundamento no art. 225, § 3º, da CF/1988, o qual menciona três esferas distintas e independentes de responsabilidade: civil, administrativa e penal. Tal divisão possibilita que o mesmo fato dê origem a reparação civil, bem como a imposição de sanções administrativas e penais.

#### A) Responsabilidade Civil Ambiental

O art. 14, §1º, da Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que a responsabilidade por danos ambientais é objetiva. Sendo assim, esta independe da culpa do agente que praticar o ato danoso, bastando estarem presentes os elementos “dano” (degradação do meio ambiente) e “nexo de causalidade” (relação de causa e efeito entre a atividade e o dano dela advindo) para que surja o dever de indenizar ou reparar.

Ademais, com base em uma interpretação sistemática do art.14, §1º e do art. 3º, IV da Lei 6.938/81, a doutrina entende que a responsabilidade por danos ambientais é solidária<sup>11</sup> entre os agentes envolvidos no processo, uma vez que a lei estende a responsabilidade também aos causadores indiretos do dano.

Com a promulgação do Código Civil em 2002, a solidariedade na responsabilidade civil ambiental também passou a ser justificada pelo disposto na parte final do art. 942.

#### B) Responsabilidade Administrativa Ambiental

A responsabilidade administrativa decorre do Poder de Polícia do Estado, o qual é definido

por Édis Milaré como a

[...] prerrogativa da Administração Pública, que legitima a intervenção na esfera jurídica do particular em defesa de interesses maiores, relevantes para a coletividade, e desde que fundado em lei anterior que o discipline e defina seus contornos.<sup>12</sup>

Essa responsabilidade caracteriza-se pela imposição de sanção a toda infração administrativa - ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente - conforme disposto no art. 70, da Lei 9.605/98.

Ao contrário do que ocorre em relação à responsabilidade civil ambiental, não há previsão legal expressa estabelecendo que a responsabilidade administrativa ambiental é objetiva, ou seja, que prescinde da prova de dolo ou culpa.

A inexistência de definição legal gera controvérsias a respeito da natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental.

Com efeito, autores como Hely Lopes Meirelles<sup>13</sup>, Paulo Affonso de Leme Machado<sup>14</sup> e Vladimir Passos de Freitas<sup>15</sup>, defendem que a responsabilidade seria objetiva, tornando-se devida independente de dolo ou culpa do infrator, e, inclusive, o dever de recuperar o meio ambiente decorreria da simples prova do prejuízo.<sup>16</sup>

Por seu turno, Fabio Medina Osório e Regis Fernandes de Oliveira<sup>17</sup>, defendem que a responsabilidade seria subjetiva, sendo necessária a demonstração da culpa como elemento necessário a caracterização da responsabilidade.<sup>18</sup>

Com uma visão intermediária, Édis Milaré considera que a responsabilidade administrativa ambiental é informada pela teoria da culpa presumida, adotada em países como Argentina e Itália.

Segundo esta teoria “configurado um comportamento em tese subsumível a uma proibição da norma ambiental, há de se presumir juris tantum, a responsabilidade do suposto infrator, o qual poderá, pela inversão do ônus da prova, demonstrar a sua não-culpa”<sup>19</sup> ou seja, “não se exige de plano, já no auto de infração, demonstração dos contornos da ação culposa. Para a

Administração Pública basta a presença de indícios da violação do dever de cuidado, cabendo ao infrator comprovar a falta do elemento subjetivo ou invalidar o juízo indiciário da infração.”<sup>20</sup>

### C) Responsabilidade Penal Ambiental

Conforme demonstrado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 previu, em seu art. 225, §3º, a possibilidade de responsabilidade penal da pessoa jurídica em caso de condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente.

A Lei n.º 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), no art.3º, estipulou que pessoas jurídicas poderiam ser responsabilizadas pelos crimes nela previstos.

Assim, embora a pessoa jurídica não tenha vontade própria, a lei penal ambiental previu a possibilidade de sua responsabilização quando convergirem dois fatores: a) infração cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado; e b) infração cometida no interesse ou benefício da entidade.

Nesse contexto, entende-se que somente a pessoa responsável diretamente pelo dano ao meio ambiente poderá responder na esfera criminal. Todavia, destaca-se que o artigo 2º, da Lei n.º 9.605/98 estabelece hipótese de responsabilidade indireta pelo cometimento de infração ambiental.

Tradicionalmente, a doutrina e a jurisprudência, adotaram o sistema da dupla imputação, no qual as ações penais deverão ser propostas em face da pessoa física e da pessoa jurídica. Ademais, no processo penal deverá ser demonstrado que a conduta delituosa decorreu de decisão da pessoa física denunciada e que a infração tenha sido praticada no interesse ou benefício da pessoa jurídica, sob pena de inépcia da denúncia e extinção do processo.

Não obstante, vale destacar que o sistema da dupla imputação foi afastado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se extrai da ementa do acórdão proferido no Recurso Extraordinário 548.181, relatado pela Ministra Rosa Weber, julgado pela 1ª Turma, publicado em 30.10.2014:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. CONDICIONAMENTO DA AÇÃO PENAL À IDENTIFICAÇÃO E À PERSECUÇÃO CONCOMITANTE DA PESSOA FÍSICA QUE NÃO ENCONTRA AMPARO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação.

2. As organizações corporativas complexas da atualidade se caracterizam pela descentralização e distribuição de atribuições e responsabilidades, sendo inerentes, a esta realidade, as dificuldades para imputar o fato ilícito a uma pessoa concreta.

3. Condicionar a aplicação do art. 225, §3º, da Carta Política a uma concreta imputação também a pessoa física implica indevida restrição da norma constitucional, expressa a intenção do constituinte originário não apenas de ampliar o alcance das sanções penais, mas também de evitar a impunidade pelos crimes ambientais frente às imensas dificuldades de individualização dos responsáveis internamente às corporações, além de reforçar a tutela do bem jurídico ambiental.

4. A identificação dos setores e agentes internos da empresa determinantes da produção do fato ilícito tem relevância e deve ser buscada no caso concreto como forma de esclarecer se esses indivíduos ou órgãos atuaram ou deliberaram no exercício regular de suas atribuições internas à sociedade, e ainda para verificar se a atuação se deu no interesse ou em benefício da entidade coletiva. Tal esclarecimento, relevante para fins de imputar determinado delito à pessoa jurídica, não se confunde, todavia, com subordinar a responsabilização da pessoa jurídica à responsabilização conjunta e cumulativa das pessoas físicas envolvidas. Em não raras oportunidades, as responsabilidades internas pelo fato estarão diluídas ou parcializadas de tal modo que não permitirão a imputação de responsabilidade penal individual.

5. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte conhecida, provido.

Tendo por fundamento o art. 225 da Constituição e os princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da responsabilização, o legislador brasileiro estabeleceu regras específicas para a proteger as águas jurisdicionais brasileiras da poluição decorrente de empreendimentos e atividades exploração e produção de petróleo no mar, a qual será analisada a seguir.

## 2. A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE POLUIÇÃO POR ÓLEO

No Brasil a exploração e a produção de petróleo no mar começaram na década de setenta, quando foram descobertos poços no litoral nordestino e na Bacia de Campos<sup>21</sup>. Todavia, as iniciativas para estabelecimento de normas específicas para a prevenção de danos aos ecossistemas litorâneos decorrentes desta atividade econômica, tiveram início somente na década de noventa, quando a produção de petróleo no Brasil tornou-se mais expressiva, como destaca José Mauro de Moraes:

Se, por um lado, investimentos de alto risco representam maior grau de incertezas, por outro estão associados à probabilidade de mais elevados retornos; com a decisão de arriscar investimentos nas novas fronteiras no mar, o Brasil obteve crescimento contínuo das suas reservas, que passaram de 1.1 bilhão de barris de petróleo equivalentes, em 1976, ano que precedeu o início da produção na Bacia de Campos, para 5,6 bilhões, em 1990, e 15,7 bilhões, em 2012, representando crescimento acumulado de 180%, de 1990 a 2012. As importações de petróleo bruto diminuíram da média anual de 804.000 barris/dia, entre 1974 e 1984, para 466.000 barris/dia, entre 1995 e 2004, e para 332.000 barris/dia, em 2011.<sup>22</sup>

Isso porque, apesar do desenvolvimento econômico que o aumento da produção de petróleo propiciou ao Brasil, este foi acompanhado pela ocorrência de diversos acidentes ambientais que resultaram em danos ao meio ambiente<sup>23</sup>, os quais foram determinantes para a edição da Lei n.º 9.966/2000, como será demonstrado a seguir.

### 2.1 O Projeto de Lei n.º 2891/1992

O PL n.º 2.891/1992, de autoria do Poder Executivo, foi apresentado ao Congresso Nacional em 20.05.1992, publicado no Diário do Congresso Nacional n.º 82, de 5 de junho de 1992 (p. 12286 – 12294) e submetido à apreciação das Comissões de Viação e Transportes, de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e de Constituição e Justiça.

Esse projeto foi encaminhado pelo Poder Executivo, por meio da Mensagem n.º 175 de 1992 (Aviso n.º 454 – AL/SG, de 19 de maio de 1992), como resultado das atividades do Grupo de Trabalho Interministerial, instituído pelo Decreto n.º 99.348, de 26.06.1990. Este GT foi coordenado por um representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e composto de representantes do Ministério da Marinha, Ministério da Infra-Estrutura, Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (atualmente, Ministério do Meio Ambiente).

Conforme se extrai da exposição de motivos assinada pelo Ministro da Marinha e pelo Secretário Interino de Meio Ambiente, o projeto foi considerado relevante devido à grande magnitude dos volumes de óleo e outras substâncias nocivas lançadas acidentalmente em águas jurisdicionais brasileiras, o que indicaria a ocorrência de graves danos aos ecossistemas litorâneos e, portanto, demandava uma ação política que determinasse o cumprimento das regras estabelecidas nacional e internacionalmente para a redução da poluição hídrica.

Da análise desse projeto, verifica-se que este estava focado no estabelecimento de requisitos para descarga de óleo e substâncias perigosas, de acordo com as suas características, bem como no estabelecimento de infrações administrativas para os casos de não atendimento destes requisitos. Não obstante, este também previa regras relativas ao transporte de forma fracionada de substâncias perigosas e ações de correção e prevenção.

Dentre esses dispositivos, destacam-se os artigos 36<sup>24</sup>, 37<sup>25</sup> e 38<sup>26</sup>, referentes ao Sistema de Atendimento de Emergências, o qual foi delineado

considerando os níveis local, estadual, regional e nacional, prevendo plano de ação de emergência para portos, terminais, plataformas e suas instalações de apoio, planos de área e planos de contingência estadual, regional e nacional.

Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, o PL n.º 2.891/1992 foi apensado ao PL n.º 2.794/92, de autoria do Deputado Fábio Feldmen, e recebeu diversas emendas até ser aprovado, em 28.05.1996, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e, em seguida, remetido ao Senado Federal, onde foi recebido em 21.06.1996.

Nessa casa legislativa, a tramitação prosseguiu sob o regime ordinário, sendo o projeto submetido à análise da Comissão de Constituição e Justiça, de Assuntos Sociais e de Serviços e Infraestrutura, até que, em 27.01.2000, em virtude da Mensagem n.º 67 de 2000 do Presidente da República, foi atribuído regime de urgência à matéria<sup>27</sup>.

Interessante observar que esta mensagem está datada de 25.01.2000<sup>28</sup>, sete dias após o acidente ambiental da Baía de Guanabara, em 18.01.2000, quando ocorreu um vazamento de 1.292.000 litros de óleo combustível (MF-380), do duto PE-II, que interliga a Refinaria Duque de Caxias (REDUC), no município de Duque de Caxias no Rio de Janeiro, às instalações de Dutos e Terminais do Sudeste-DTSE/Ilha D'Água (GEGUA).<sup>29</sup>

Assim, o projeto foi remetido novamente a Comissão de Constituição e Justiça, que, em 29.02.2000, apresentou o Parecer n.º 132/2000-CCJ do Relator, Senador Osmar Dias, favorável ao Projeto nos termos do Substitutivo apresentado, o qual foi aprovado pelo Plenário do Senado.

Este substitutivo foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 15.03.2000, e finalmente, em 28.03.2000, o Projeto foi aprovado pelo Plenário, com apenas uma alteração proposta durante a sua discussão, relativa ao art. 31, inciso II, quanto ao prazo estabelecido para adequação dos portos organizados, das instalações portuárias e das plataformas às novas exigências estabelecidas.<sup>30</sup>

Conforme se extrai da transcrição dessa discussão na Câmara dos Deputados<sup>31</sup>, em especial, das intervenções dos deputados Aloizio Mercadante<sup>32</sup>, Eliseu Rezende<sup>33</sup>, Fernando Gabeira<sup>34</sup>, Waiter Pinheiro<sup>35</sup> e Inocêncio de Oliveira<sup>36</sup>, o acidente ambiental da Baía de Guanabara e as alterações regulatórias no setor de petróleo e gás, foram determinantes para aprovação do texto apresentado.

O projeto foi remetido para sanção presidencial em 07.04.2000. Nesta última etapa do processo legislativo foi vetado o § 2º do art. 17<sup>37</sup>, sob a justificativa de que este poderia criar graves dificuldades à exploração de petróleo na plataforma continental brasileira e, até mesmo, paralisar a sua produção. Assim, em 28.04.2000, oito anos após a sua proposição, foi promulgada a Lei n.º 9.966, publicada no Diário Oficial da União em 29.04.2000.

## **2.2 A Lei n.º 9.966/2000: prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional**

Conforme previsto no art. 1º, a Lei n.º 9.966/2000 “estabelece 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”, os quais são aplicáveis às seguintes hipóteses:

- A) quando ausentes os pressupostos para aplicação da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol 73/78);
- B) embarcações nacionais, portos organizados, instalações portuárias, dutos, plataformas e suas instalações de apoio, em caráter complementar à Marpol 73/78;
- C) 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;
- D) instalações portuárias especializadas em outras cargas que não óleo e substâncias nocivas ou perigosas, e aos estaleiros, marinas, clubes náuti-

cos e outros locais e instalações similares.

Para alcançar as suas finalidades, a Lei estabelece regras relativas aos sistemas de prevenção, controle e combate da poluição, ao transporte de óleo e substâncias nocivas ou perigosas e à descarga de óleo, substâncias nocivas ou perigosas e lixo.

Em comparação à redação original do PL n.º 2891/1992 observa-se que estas questões foram tratadas de forma equânime, sendo que os sistemas de prevenção, controle e combate da poluição ganharam relevância, ao serem abordados logo no início desta Lei.

Nesse aspecto, a Lei n.º 9.966/2000 estabelece para os portos organizados, instalações portuárias e plataformas, bem como suas instalações de apoio, a obrigação de dispor de instalações ou meios adequados para o recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos e para o combate da poluição (art.5º), de elaborar manual de procedimento interno para o gerenciamento dos riscos de poluição, bem como para a gestão dos diversos resíduos gerados ou provenientes das atividades de movimentação e armazenamento de óleo e substâncias nocivas ou perigosas (art.6º), de elaborar planos de emergência individuais para o combate à poluição por óleo e substâncias nocivas ou perigosas, os quais devem ser consolidados em planos de área (art.7º) e de realizar auditorias ambientais bienais, independentes, com o objetivo de avaliar os sistemas de gestão e controle ambiental em suas unidades (art.9º).

Esse Capítulo também estabelece obrigações para os órgãos públicos, que deverão elaborar planos de contingência locais, regionais e nacional (art.8º).

Quanto ao controle do transporte de óleo e substâncias nocivas ou perigosas, a lei estabelece para as plataformas e os navios com arqueação bruta superior a cinquenta que transportem óleo ou o utilizem para sua movimentação ou operação, a obrigação de manter um livro de bordo, nos termos da Marpol 73/78 (art.10), para os navios que transportem substância nociva ou perigosa a granel a obrigação de manter um livro de registro de carga, nos termos da Marpol 73/78 (art.11) e para os navios que transportem subs-

tância nociva ou perigosa de forma fracionada, a obrigação de manter um documento que a especifique e forneça sua localização no navio (art.12).

Já no que diz respeito à descarga de óleo, substâncias nocivas ou perigosas e lixo, verifica-se que, de uma forma geral, esta conduta é vedada pela lei, havendo algumas exceções que levam em consideração as condições da descarga e a classificação das substâncias (art. 15, 16 e 17). Este capítulo prevê ainda que os responsáveis pela descarga, ainda que autorizada, são responsáveis por reparar os danos causados ao meio ambiente e a indenizar as atividades econômicas e o patrimônio público e privado pelos prejuízos decorrentes dessa descarga (art.21) e o dever de comunicação dos responsáveis por incidentes (art.22).

Visando a sua eficácia, a Lei n.º 9.966/2000 prevê infrações administrativas relacionadas à violação das regras nela estabelecidas e as respectivas sanções, bem como a definição das responsabilidades dos órgãos públicos - Capitania dos Portos e Capitania Fluviais, órgãos ambientais e Agência Nacional do Petróleo.

Apesar de publicada em 29.04.2000, essa Lei entrou em vigor somente noventa dias após esta data (art. 34). Ademais, foram estabelecidos, prazos específicos para que os portos organizados, as instalações portuárias e as plataformas em operação se adaptassem as regras relativas aos sistemas de prevenção, controle e combate da poluição (art.31), conforme destacado na seção 2.1.

Por fim, ressalta-se que a Lei n.º 9.966/2000 revogou expressamente a Lei n.º 5.357/1967, que estabelecia penalidades para embarcações e terminais marítimos ou fluviais que lançassem detritos ou óleo em águas brasileiras, bem como o §4, do art. 14 da Lei n.º 6.938/81, o qual referia-se expressamente a esta lei (art.35).

Dentre as diversas questões regulamentadas nesta lei, destacam-se as disposições a respeito da elaboração de planos de emergência, as quais tem por fundamento os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo - OPRC/90, e a necessidade

de se estabelecer medidas de prevenção de danos ao meio ambiente decorrentes da exploração de petróleo no mar, conforme se demonstrará na parte final deste artigo.

### 3. SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO À EMERGÊNCIA

A Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo - OPRC/90 - internalizada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n.º 2.870, de 10.12.1998, estabeleceu para os países signatários a obrigação de exigir de operadores de plataforma e portos marítimos a elaboração de planos de emergência, bem como de estabelecer um Sistema Nacional de Preparo e Resposta à Emergência causadas pelo lançamento de óleo, nos termos do art. 3º e do art. 6º, a seguir transcritos:

#### Artigo 3

Planos de Emergência para Poluição por Óleo

a) Cada parte exigirá que todos os navios que estejam autorizados a arvorar sua bandeira levem a bordo um plano de emergência em caso de poluição por óleo, conforme requerido por, e de acordo com, as disposições adotadas pela Organização para esse fim.

b) O navio que, de acordo com o inciso (a), tiver que levar a bordo um plano de emergência para poluição por óleo, quando em um porto ou terminal oceânico sob jurisdição de uma Parte, estará sujeito, em conformidade com as práticas estabelecidas nos acordos internacionais vigentes ou na respectiva legislação nacional, a ser inspecionado por funcionamento devidamente credenciado por essa Parte.

**2) Cada Parte exigirá que os operadores de plataformas oceânicas sob sua jurisdição tenham planos para emergência em casos de poluição por óleo, os quais deverão estar coordenados com o sistema nacional estabelecido em conformidade com o disposto no Artigo 6 e aprovados de acordo com os procedimentos determinados pela autoridade nacional competente.**

**3) Cada Parte exigirá que as autoridades e operadores encarregados de portos marítimos e instalações para a operação com**

**óleo sob sua jurisdição, segundo lhe pareça apropriado, tenham planos para emergência por poluição por óleo ou medidas similares, os quais deverão estar coordenados com o sistema nacional estabelecido em conformidade com o disposto no Artigo 6 e aprovados de acordo com os procedimentos determinados pela autoridade competente.**

#### Artigo 6

Sistemas Nacionais e Regionais de Preparo e Resposta

1) Cada Parte deve estabelecer um sistema nacional para responder pronta e efetivamente a incidentes de poluição por óleo. Esse sistema incluirá, como um mínimo:

a) a designação de:

I) A(s) autoridade(s) nacional(s) competente(s) responsável(is) pelo preparo e resposta em caso de poluição por óleo;

II) O ponto ou pontos de contato operacionais, de âmbito nacional, responsável pelo recebimento e pela transmissão de relatórios sobre poluição por petróleo como referido no Artigo 4; e

III) Uma autoridade credenciada para agir em nome do Estado para solicitar assistência ou tomar a decisão de prestar a assistência solicitada;

b) Um plano nacional de contingência para preparo e resposta que inclua a relação organizacional entre os diversos órgãos envolvidos, tanto público quanto privados, e que leve em consideração as diretrizes elaboradas pela Organização.

2) Além disso, cada Parte, no limite de suas possibilidades, individualmente ou mediante cooperação bilateral ou multilateral e, se for o caso, em cooperação com as indústrias do petróleo e do transporte marítimo, as autoridades portuárias e outras entidades pertinentes, estabelecerá o seguinte:

a) Um nível mínimo de equipamento para combater vazamento de óleo, colocado em pontos preestabelecidos, estimado em função dos riscos previsíveis, bem como programas para o uso desse equipamento;

b) Um programa para os exercícios de orga-

nizações de resposta a incidentes de poluição por óleo e o treinamento do pessoal correspondente;

c) Planos pormenorizados e meios de comunicação para resposta a um incidente de poluição por óleo. Tais meios deverão estar permanentemente prontos a operar; e

d) Um mecanismo ou arranjo que coordene a resposta a um incidente de poluição por óleo, com, se apropriado, os meios para mobilizar os recursos necessários.

3) Cada Parte deverá garantir o fornecimento à Organização, diretamente ou mediante os acordos ou organizações regionais apropriados, de informação atualizada relativa a:

a) localização, dados de telecomunicações e, quando cabível, áreas de responsabilidade das autoridades e entidades mencionadas no inciso I) a );

b) equipamento de combate à poluição e conhecimento especializado em assuntos relacionados ao combate à poluição por petróleo e salvamento marítimo, que poderão ser colocados à disposição de outros Estados que o solicitarem; e

c) seu plano nacional de contingência.

Em consonância com este compromisso internacional, a Lei n.º 9.966/2000 estabeleceu, dentre as medidas de prevenção e controle da poluição por lançamento de óleo, a elaboração de planos de emergência, os quais são definidos no art. 2º, inciso XIX, como o “conjunto de medidas que determinam e estabelecem as responsabilidades setoriais e as ações a serem desencadeadas imediatamente após um incidente, bem como definem os recursos humanos, materiais e equipamentos adequados à prevenção, controle e combate à poluição das águas.”

Tais planos estão previstos no art. 7º e 8º da Lei n.º 9.966/2000 e regulamentados no Decreto n.º 4.871, de 6.11.2003, Decreto n.º 8.127, de 22.10.2013 e Resolução CONAMA n.º 398, de 11.06.2008.

Da análise conjunta destes atos depreende-se que a legislação brasileira instituiu um Sistema Nacional de Atendimento a Emergências causadas por descarga de óleo em águas jurisdicio-

nais brasileiras, o qual tem por instrumentos os Planos de Emergência Individuais, os Planos de Área, os Planos Locais e Regionais de Contingência e o Plano Nacional de Contingência, representados na figura a seguir:

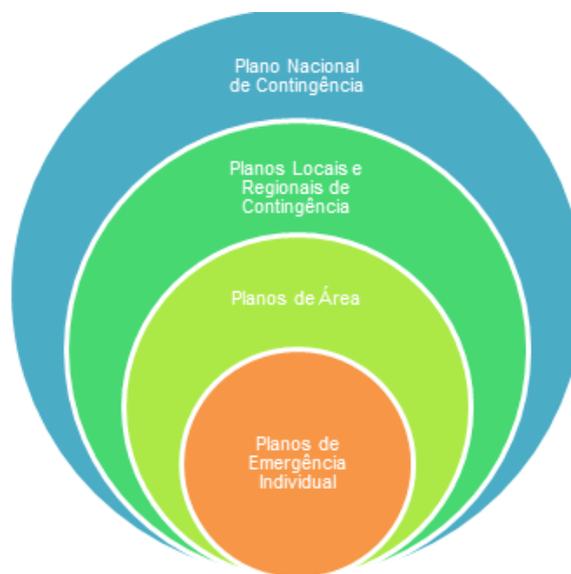


Figura 1

Nas seções seguintes serão apresentadas as principais características de cada um destes planos, conforme estabelecido na Lei n.º 9.966/2000 e respectivos regulamentos.

### 3.1. Plano de Emergência Individual

O art. 7º da Lei n.º 9.966/2000 estabeleceu para os portos organizados, as instalações portuárias ou terminais, as plataformas e suas instalações de apoio a obrigação de dispor de **planos de emergenciais individuais** para o combate à poluição por óleo e substâncias nocivas ou perigosas, os quais consistem em “um documento ou conjunto de documentos que contenham informações e descrição dos procedimentos de resposta da respectiva instalação a um incidente de poluição por óleo que decorra de suas atividades”<sup>38</sup>.

Este documento deverá ser submetido à aprovação do órgão ambiental competente. Para tanto, será apresentado no âmbito do processo de licenciamento ambiental do empreendimento e o ato de aprovação deste órgão será formalizado no momento da concessão da Licença de Operação- LO.<sup>39</sup>

As diretrizes para elaboração dos Planos de

Emergência Individuais foram estabelecidas pela Resolução CONAMA n.º 398/2008, cujo artigo 5º dispõe:

Art. 5º O Plano de Emergência Individual da instalação deverá ser elaborado de acordo com as seguintes orientações:

I - conforme conteúdo mínimo estabelecido no Anexo I;

II - com base nas informações referenciais estabelecidas no Anexo II;

III - com base nos resultados da análise de risco da instalação;

IV - conforme os critérios de dimensionamento da capacidade mínima de resposta estabelecidos no Anexo III;

V - de forma integrada com o Plano de Área correspondente.

Diante do exposto, observa-se que o Plano de Emergência Individual é um instrumento da instalação, vez que é elaborado pelo próprio empreendedor, que deverá acioná-lo no caso de incidentes de poluição por óleo causados por esta e dispor de recursos humanos e materiais adequados para a sua execução.

### 3.2. Plano de Área

O art. 7º, §§1º e 2º da Lei n.º 9.966/2000 estabelecem que no caso de áreas onde se concentrem portos organizados, instalações portuárias ou plataformas, os planos de emergência individuais serão consolidados, sob a coordenação do órgão ambiental competente, na forma de um único plano de emergência para toda a área sujeita ao risco de poluição, o qual deverá estabelecer os mecanismos de ação conjunta a serem implementados. A esse plano foi atribuída a denominação “Plano de Área” conforme Decreto n.º 4.871/2003, que regulamenta os referidos artigos da Lei n.º 9.966/2000.

De acordo com o art.2º, inciso VII do Decreto n.º 4.871/2003, o Plano de Área constitui-se no “documento ou conjunto de documentos que contenham as informações, medidas e ações referentes a uma área de concentração de portos organizados, instalações portuárias, terminais, dutos ou plataformas e suas respectivas instalações de apoio, que visem integrar os diversos

Planos de Emergência Individuais da área para o combate de incidentes de poluição por óleo, bem como facilitar e ampliar a capacidade de resposta deste Plano e orientar as ações necessárias na ocorrência de incidentes de poluição por óleo de origem desconhecida.”

Importante destacar que, diversamente do que ocorre com os Planos Individuais de Emergência, na elaboração dos Planos de Área o órgão ambiental competente exerce um papel central, ao ser designado como coordenador do instrumento, incumbindo-lhe o exercício das ações, previstas no Art.3º, § 2º do Decreto n.º 4.871/2003 a seguir transcritas:

I - coordenar a elaboração do Plano de Área, articulando-se com as instituições públicas e privadas envolvidas;

II - proceder à convocação oficial para realização do trabalho de consolidação, identificando as áreas abrangidas pelo Plano de Área e seus respectivos limites;

III - elaborar, até 31 de maio de 2004, cronograma de convocação para todas as instalações, cientificando os seus responsáveis; e

IV - fixar como data limite para realização da última convocação 31 de dezembro de 2005.

Assim como a Resolução CONAMA n.º 398/2008, no que se refere ao Plano de Emergência Individual, o Decreto n.º 4.871/2003 também estabelece, no art. 4º, o conteúdo mínimo do Plano de Área, o qual abrange os seguintes elementos:

I - mapa de sensibilidade ambiental, conforme as especificações e normas técnicas para elaboração de cartas de sensibilidade ambiental para derramamento de óleo - Cartas SAO;

II - identificação dos cenários acidentais que requeiram o acionamento do Plano de Área, definidos em função da sensibilidade ambiental da região, da magnitude do derramamento e das potenciais conseqüências do incidente de poluição por óleo;

III - sistema de informações atualizado contendo, no mínimo:

a) delimitação geográfica, com a localização das instalações e infra-estrutura de apoio;

b) cartas náuticas, cartas de corrente e cartas sinóticas;

c) malha rodoviária, ferroviária, dutoviária e aeroviária, com suas respectivas capacidades operacionais e rede de contatos;

d) facilidades portuárias;

e) áreas de concentração humana; e

f) informações meteorológicas;

g) registros de incidentes de poluição na área geográfica abrangida pelo Plano de Área; e

h) Planos de Emergência Individuais das instalações integrantes do Plano de Área, inclusive as análises de risco e as modelagens de dispersão de óleo;

IV - inventário e localização de recursos humanos e materiais disponíveis na área para resposta aos incidentes de poluição por óleo, incluindo aqueles previstos nos Planos de Emergência Individuais das instalações;

V - critérios para a disponibilização e reposição ou ressarcimento dos recursos previstos nos Planos de Emergência Individuais e utilizados pelo Plano de Área, inclusive nos casos de incidentes de poluição por óleo de origem desconhecida;

VI - critérios e procedimentos para acionamento e mobilização do Plano de Área;

VII - plano de comunicações, abrangendo protocolos, recursos e procedimentos;

VIII - programas de treinamento e de exercícios simulados conjuntos;

IX - instrumentos que permitam a integração com outros Planos de Área e acordos de cooperação com outras instituições;

X - critérios para encerramento das ações do Plano de Área;

XI - critérios para monitoramento das áreas afetadas após o encerramento das operações de emergência e de avaliação dos danos provocados pelo incidente de poluição por óleo, em comum acordo com os órgãos ambientais competentes;

XII - procedimentos para articulação coordenada entre as instalações e instituições envol-

vidas no Plano de Área, considerando o Sistema de Comando de Incidentes;

XIII - procedimentos de resposta nos casos de incidentes de poluição por óleo de origem desconhecida ou de impossibilidade de identificação imediata do poluidor;

XIV - manual de procedimento compartilhado para o gerenciamento dos riscos de poluição, e para a gestão dos diversos resíduos gerados ou provenientes do incidente de poluição por óleo;

XV - manual, em linguagem acessível, sobre os riscos e perigos englobados no Plano de Área e seus requisitos de inspeções periódicas, de emergência e de segurança ocupacional e processo de produção, a ser distribuído entre os funcionários das operadoras e dos prestadores de serviços, e às entidades governamentais que podem ser envolvidas na resposta ao incidente de poluição por óleo; e

XVI - procedimentos para assegurar que todos itens contaminados sejam limpos e devolvidos à condição de limpeza mutuamente acordada com o proprietário do equipamento, incluindo navios, barcas, lanchas, barreiras de contenção, ferramentas, mangueiras, maquinaria e outras engrenagens e equipamentos que podem ser impactados por meio do óleo descarregado no incidente.

Embora a elaboração do Plano de Área seja coordenada pelo órgão ambiental, a coordenação das ações de resposta, no caso de incidente de poluição por óleo em uma área abrangida por um Plano de Área, será exercida por coordenador designado pela instalação poluidora, nos casos de poluição de origem conhecida, ou conforme critérios estabelecidos no Plano, nos demais casos, como prescreve o art. 6º.

Por se tratar de um Plano mais abrangente do que o Plano de Emergência Individual, o acionamento do Plano de Área se dará i) por solicitação da instalação poluidora, quando a poluição for de origem conhecida, ii) das instalações participantes do Plano, quando a poluição for de origem desconhecida ou iii) pelo Coordenador Operacional do Plano Nacional de Contingência.

Ressalta-se que, embora o Decreto n.º 4.871

tenha sido editado em 2003, a implementação dos Planos de Área do litoral brasileiro ainda é incipiente, sendo que somente após a edição do Decreto n.º 8.127/2013 que dispõe sobre o Plano Nacional de Contingência é que a questão começou a ser discutida entre as partes a serem envolvidas na sua elaboração (órgão ambiental, Marinha do Brasil, ANP, IBP, etc) em eventos como o Seminário sobre Planos de Área, promovido pelo Ibama e pelo Ministério de Minas e Energia, realizado em 30 de agosto de 2014.

De acordo com a última atualização disponível no site do IBAMA, datada de 20.09.2016, foram aprovados quatro Planos de Área (Baía de Aratu e Entorno –BA, Baía de Guanabara – RJ, Porto de Santos, Porto Organizado de São Sebastião - SP) e existem outros quinze em elaboração.<sup>40</sup>

### 3.3. Planos de Contingência locais ou regionais

A Lei n.º 9.966/2000 prevê que os Planos de Emergências Individuais e os Planos de Área sejam consolidados pelo órgão ambiental competente, na forma de planos de contingência locais ou regionais, em articulação com os órgãos de defesa civil, os quais estabelecerão procedimentos e ações visando integrar os planos, bem como definir os recursos humanos, materiais e equipamentos complementares para a prevenção, controle e combate da poluição das águas.

Tais Planos não dispõem de uma regulamentação nacional específica, que estabeleça regras relativas à sua coordenação, acionamento ou conteúdo mínimo. Desse modo, para elaboração destes, o órgão ambiental competente para a sua coordenação deverá basear suas ações na finalidade da Lei n.º 9.966/2000, qual seja, a prevenção da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, de modo a preservar o princípio da legalidade.

### 3.4. Plano Nacional de Contingência

Treze anos após a publicação da Lei n.º 9.966/2000, o Poder Executivo Federal, em atendimento ao art.8º, parágrafo único desta lei, editou, em 22.10.2013, o Decreto n.º 8.127 que instituiu o Plano Nacional de Contingência

para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional - PNC.

Se o acidente ocorrido na Baía de Guanabara, em janeiro de 2000, foi determinante para a aprovação da Lei n.º 9.966, como demonstrado na parte 2 deste trabalho, a edição desse Decreto foi precedida de dois fatos relevantes para a indústria do petróleo no Brasil:

A) o vazamento de cerca de 3.700 barris de petróleo cru para o mar, a uma distância de cerca de 120 km da costa do Estado do Rio de Janeiro, em razão de um acidente ocorrido em novembro de 2011 no Campo de Frade, Bacia de Campos<sup>41</sup> e;

B) o início da 1ª Licitação para a produção de petróleo e gás, sob o regime de partilha, em áreas do pré-sal<sup>42</sup>, em 10.07.2013<sup>43</sup>, sendo que a apresentação das ofertas ocorreu em 21.10.2013, um dia antes da expedição do Decreto;

Como explicitado no art. 1º, o PNC, “fixa responsabilidades, estabelece estrutura organizacional e define diretrizes, procedimentos e ações, com o objetivo de permitir a atuação coordenada de órgãos da administração pública e entidades públicas e privadas para ampliar a capacidade de resposta em incidentes de poluição por óleo que possam afetar as águas sob jurisdição nacional, e minimizar danos ambientais e evitar prejuízos para a saúde pública.”

Para tanto, o Decreto n.º 8.127 estabelece a estrutura organizacional do PNC, a qual inclui a Autoridade Nacional, o Comitê-Executivo, o Grupo de Acompanhamento e Avaliação e o Comitê de Suporte, dispondo sobre a sua composição e definindo atribuições específicas a cada um deles, conforme previsto nos art. 5º a 20.

Da análise destes artigos, observa-se que estão envolvidos no PNC representantes dos mais diversos órgãos que compõem a estrutura da Presidência da República, sendo preponderante a atuação do IBAMA, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, da Marinha do Brasil, órgão integrante do Ministério da Defesa e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, autarquia especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

Quanto a essa característica, destaca-se a crítica apresentada por Luciana Vianna Pereira e Isabella Genú Faria:

O novo Decreto prevê, ainda, a ação integrada de diversos órgãos do Poder Executivo, das Forças Armadas, das Agências Reguladoras, do IBAMA, além dos órgãos ambientais estaduais e municipais para que se possa dar efetividade à norma. Com tantas interfaces, é preciso se perguntar sobre a possibilidade de atendimento aos acidentes na necessária celeridade que estes demandam, sem esbarrar em eventuais conflitos de competência, entraves burocráticos, já que o Decreto não estabelece prazos para que os mesmos se manifestem quando acionados, e não prevê, condicionando a regulamentação por cada um dos órgãos responsáveis pela coordenação da resposta ao acidente, os canais de comunicação internos a serem utilizados.<sup>44</sup>

O Decreto n.º 8.127/2013 estabelece, nos art. 14 a 17, o fluxo de informações que precedem o acionamento e a mobilização do PNC, as quais ocorrerão quando o incidente de poluição por óleo<sup>45</sup> for classificado pelo Grupo de Acompanhamento, como de significância nacional.

Após a comunicação inicial será estabelecido um procedimento de acompanhamento, no qual o poluidor deverá apresentar ao IBAMA, ao órgão ambiental estadual da jurisdição do incidente, à Capitania dos Portos ou à Capitania Fluvial da jurisdição do incidente e à ANP relatórios de situação, cujo conteúdo mínimo está no previsto no art.16.

Por fim, destacam-se ainda os instrumentos previstos no art. 21 do Decreto n.º 8.127/2013, os quais visam auxiliar o PNC a atingir os seus objetivos. São eles: a) cartas de sensibilidade ambiental ao óleo<sup>46</sup> e outros dados ambientais das áreas atingidas ou em risco de serem atingidas; b) centros ou instalações estruturadas para resgate e salvamento da fauna atingida por incidente de poluição por óleo; c) planos de ação dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais em incidentes de poluição por óleo; d) Planos de Emergência Individuais e de Área para combate a incidentes de poluição por óleo; e) programas de exercícios simulados; f) redes e serviços de observação e previsão hidrometeorológica; g) serviço meteorológico marinho; g)

Sisnóleo; h) Sistema de Comando de Incidentes; i) termos de cooperação, convênios e instrumentos congêneres.

Dentre estes instrumentos, observa-se que o Decreto prevê a criação de um Sistema de Informações específico sobre Incidentes de Poluição por Óleo em Águas Sob Jurisdição Nacional, o Sisnóleo, com o objetivo de consolidar e disseminar, em tempo real, informação geográfica sobre prevenção, preparação e resposta a incidentes de poluição por óleo, o qual deveria ter sido desenvolvido e implantado pelo IBAMA no prazo de dezoito meses, a contar de 23.10.2013. Todavia, até o momento de finalização deste artigo, não foram identificadas informações acerca de sua efetivação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho foram apresentados os fundamentos jurídicos do Sistema Nacional de Atendimento à Emergência relativas a incidentes de poluição por óleo em águas jurisdicionais, conforme sistematizado a seguir:

1. A Constituição da República de 1988 no art. 225 consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo-o como um bem jurídico, de titularidade coletiva ou difusa, o que justifica que a sua defesa e proteção sejam compartilhadas entre o Poder Público e a sociedade;
2. O princípio da prevenção impõe o desenvolvimento de ações antecipatórias, de modo a evitar danos ao meio ambiente;
3. O princípio do poluidor-pagador determina que os empreendedores suportem os custos da adoção de medidas impostas pelo Estado para assegurar o equilíbrio ambiental;
4. Conforme se depreende do art. 225, § 3º, da Constituição, a responsabilidade por danos ao meio ambiente repercute nas esferas, civil, administrativa e penal, possibilitando que o mesmo fato dê origem a reparação civil, bem como a imposição de sanções administrativas e penais.
5. Embora a exploração e a produção de petróleo em águas jurisdicionais brasileiras tenha se iniciado na década de setenta, quando foram descobertos poços no litoral nordestino e na Bacia

de Campos, as iniciativas para estabelecimento de normas específicas para a prevenção de danos aos ecossistemas litorâneos decorrentes desta atividade econômica, tiveram início somente na década de noventa, quando a produção de petróleo no Brasil tornou-se mais expressiva e foram constatados o aumento de acidentes que resultaram em danos ao meio ambiente;

6. Em 20.05.1992 foi apresentado ao Congresso Nacional o PL n.º 2891/1992, de autoria do Poder Executivo. Durante a tramitação nas casas legislativas, o projeto sofreu diversas alterações, sendo remetido para sanção presidencial tão somente em 28.04.2000, quando foi promulgada a Lei n.º 9.966/2000;

7. Esta Lei estabelece regras relativas aos sistemas de prevenção, controle e combate da poluição, ao transporte de óleo e substâncias nocivas ou perigosas e à descarga de óleo, substâncias nocivas ou perigosas e lixo, prevê infrações administrativas relacionadas à violação das regras nela estabelecidas e as respectivas sanções, bem como a definição das responsabilidades dos órgãos públicos para a sua efetivação;

8. Tendo em vista o disposto na Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo - OPRC/90 - a Lei n.º 9.966/2000 estabeleceu, um Sistema de Atendimento à emergência, constituído pelos Planos de Emergência Individuais, os Planos de Área, os Planos Locais e Regionais de Contingência e o Plano Nacional de Contingência;

9. O Plano de Emergência Individual, regulamentado pela Resolução CONAMA n.º 398/2008, constitui-se no instrumento da instalação, pois é elaborado pelo próprio empreendedor, que deverá acioná-lo no caso de incidentes de poluição por óleo causados por esta e dispor de recursos humanos e materiais adequados para a sua execução;

10. O Plano de Área, regulamentado pelo Decreto n.º 4.871/2003, constitui-se na consolidação dos Planos de Emergência das instalações localizadas em uma área sujeita ao risco de poluição e deverá estabelecer os mecanismos de ação conjunta a serem implementados. Neste plano, o órgão ambiental competente exerce um

papel central, ao ser designado como o coordenador responsável pela sua consolidação;

11. Os planos de contingência locais ou regionais constituem-se na consolidação dos Planos de Emergências Individuais e os Planos de Área e estabelecerão procedimentos e ações visando integrar os planos, bem como a definição dos recursos humanos, materiais e equipamentos complementares para a prevenção, controle e combate da poluição das águas. Nota-se que tais Planos não dispõem de uma regulamentação nacional específica.

12. O Plano Nacional de Contingência, regulamentado pelo Decreto n.º 8.127/2013, que “fixa responsabilidades, estabelece estrutura organizacional e define diretrizes, procedimentos e ações, com o objetivo de permitir a atuação coordenada de órgãos da administração pública e entidades públicas e privadas para ampliar a capacidade de resposta em incidentes de poluição por óleo que possam afetar as águas sob jurisdição nacional, e minimizar danos ambientais e evitar prejuízos para a saúde pública.”

A partir desta análise, verifica-se que o Brasil dispõe de instrumentos jurídicos hábeis para a redução da poluição de águas jurisdicionais por descarga de óleo. Contudo, para que este torne-se efetivo, faz-se necessário o desenvolvimento de estruturas governamentais capacitadas para a sua elaboração e gerenciamento e o cumprimento das obrigações impostas aos operadores de plataformas de exploração e produção de petróleo, tendo em vista que a prevenção da poluição por descarga de óleo é um dever do Poder Público e da sociedade.

## BIBLIOGRAFIA

ANP. Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente. Relatório Final de Investigação do Incidente de Vazamento de Petróleo no Campo de Frade. Julho de 2012

BACELLAR, Gilberto Huet. Plano de Emergência Individual para Incidentes de Poluição por óleo. Portos e Navios. s.n. julho, 2002

CHRISTANTE, Luciane. Pré-sal: desafios científicos e ambientais. UNESPCIência. p. 26-31. Nov. 2009

- COSTA E SILVA FILHO, Carlos da. O princípio do poluidor pagador: da eficiência econômica à realização da justiça. In: MOTA, Maurício (coord.) Fundamentos Teóricos do Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 80-99
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2010
- FREITAS, Vladimir Passos. Direito Administrativo e Meio Ambiente. 4 ed. Curitiba: Juruá, 2010
- GONÇALVES, Raphael Magno Vianna. Poluição Marinha por Hidrocarbonetos: o caso Chevron. Revista Jurídica Consulex. Ano XV. n.º 358. P. 16-18. 15 de dezembro de 2011
- LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 130-204
- LIMA, Paulo César Ribeiro. Os desafios, os impactos e a gestão da exploração do pré-sal. Câmara dos Deputados. Estudos. Novembro de 2008
- LOUREIRO, Gustavo Kaercher. O arranjo institucional da indústria do petróleo no âmbito dos contratos de partilha de produção. Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte, ano 11, n.41 p.203-241. abr/jun.2013
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípio do Poluidor-Pagador e Compensação Ecológica. Revista Jurídica Consulex. Ano XIV. n.º 317, p. 44-46, março de 2010
- MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. A exploração e a produção de petróleo no mar e a legislação ambiental brasileira. Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte, ano 11, n.40, p.155-197, jan/mar.2013
- MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014
- MMA. CONAMA. Relatório sobre o impacto ambiental causado pelo derramamento de óleo na Baía de Guanabara. Brasília, 2001
- MORAIS, José Mauro de. Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore. Ipea: Petrobras, 2013
- OLIVEIRA, Danilo. Trabalho Conjunto: gestores ambientais apontam necessidade de aperfeiçoar conjunto de planos de emergência a derramamento de óleo. Portos e Navios, n.653, p. 39-40, junho 2015
- PEREIRA, Luciana Vianna; FARIA, Isabella Genú. Plano Nacional de Contingência: edição com 15 anos de atraso e lacunas. Revista Jurídica Consulex. n. 406, p.51, 15 dez. 2013
- SANTOS, Fabiano Pereira. Acidente Ecológico na Baía de Guanabara. Revista de Direito Ambiental. vol. 22. p. 161-174. Abr - Jun / 2001
- SOBREIRA, Aluísio. Um plano para sobreviver à emergência. Portos e Navios. s.n., agosto, 2003

## Referências

1 Um histórico detalhado sobre as descobertas de petróleo no Pré-sal pode ser encontrado no livro José Mauro de Moraes. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore**. Ipea: Petrobras, 2013.

2 Cláusula Vigésima Sexta – Segurança Operacional e Meio Ambiente

Controle Ambiental

Os Consorciados deverão dispor de um sistema de gestão de segurança e meio ambiente que atenda às Melhores Práticas da Indústria do Petróleo e a Legislação Aplicável. Os Consorciados deverão, entre outras obrigações: zelar pela preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado;

minimizar a ocorrência de impactos e/ou danos ao meio ambiente;

zelar pela segurança das Operações com fim de proteger a vida humana e o meio ambiente;

zelar pela proteção do patrimônio histórico-cultural brasileiro;

reparar o meio ambiente degradado em conformidade com a solução técnica exigida pelo órgão ambiental competente.

Caso haja processo de licenciamento ambiental em que o órgão competente julgue necessária a realização de Audiência Pública, os Consorciados deverão enviar à ANP cópia dos estudos elaborados visando à obtenção das licenças em data anterior à realização da Audiência.

Os Consorciados deverão apresentar à ANP cópia das licenças ambientais e de suas respectivas renovações no prazo de 30 (trinta) dias contados de sua obtenção, ou, antes disso, quando necessário para instruir procedimento de autorização que requeira tais documentos.

Os Consorciados informarão imediatamente à ANP e às autoridades competentes qualquer ocorrência, decorrente de fato ou ato intencional ou acidental, envolvendo risco ou dano ao meio ambiente ou à saúde humana, prejuízos materiais ao patrimônio próprio ou de terceiros, fatalidades ou ferimentos graves para o pessoal próprio ou para terceiros ou interrupções não programadas das Operações. Os Consorciados informarão imediatamente às autoridades competentes a ocorrência de qualquer derramamento ou perda de Petróleo e Gás Natural e outros incidentes, bem como as medidas já tomadas para solucionar o problema.

Durante a vigência deste Contrato, os Consorciados enviarão, à Contratante e à ANP, até o dia 31 de maio de cada ano, o inventário das emissões de gases de efeito estufa, discriminado por tipologia de fonte emissora incluindo a destinação dos referidos gases.

**Os Consorciados apresentarão à ANP e aos demais órgãos competentes o plano de contingência relativo a acidentes por vazamento de Petróleo e Gás Natural e seus derivados,**

Os Consorciados se obrigam a realizar auditoria ambiental de todo o processo operacional de retirada e distribuição Petróleo e Gás Natural oriundos da Área do Contrato, apresentando seus resultados à Contratante, à ANP e aos

demais órgãos competentes.

3 MOUMDJIAN, Rafael Garabed. Tutela Constitucional do Meio Ambiente. In: ARAUJO, Gisele Ferreira (org.). **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 29-55. p.40.

4 LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 130-204. p.172.

5 Um plano para sobreviver à emergência. Portos e Navios. Agosto, s.n., 2003.p.45.

6 Princípio 15 Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

7 COSTA E SILVA FILHO, Carlos da. O princípio do poluidor pagador: da eficiência econômica à realização da justiça. In: MOTA, Maurício (coord.) **Fundamentos Teóricos do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 80-99. p. 86

8 LEITE, José Rubens Morato. **Op. Cit.** p.182.

9 COSTA E SILVA FILHO, Carlos da. **Op. Cit.** p. 92.

10 Denominação adotada José Rubens Morato Leite. **Op. Cit.**

11 **Direito do Ambiente**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p.339.

12 Apud MILARÉ, Édis. **Op. Cit.** p. 342.

13 Idem, p. 342.

14 FREITAS, Vladimir Passos. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 4 ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 129.

15 Neste sentido, AgRg no REsp 1277638 / SC, relatado pelo Ministro Humberto Martins, julgado pela Segunda Turma do STJ em 07.05.2013:

ADMINISTRATIVO. IBAMA. APLICAÇÃO DE MULTA. INFRAÇÃO AMBIENTAL. ARMAZENAMENTO DE MADEIRA PROVENIENTE DE VENDAVAL OCORRIDO NA REGIÃO. EXISTÊNCIA DE TAC. COMPROVADA BOA-FÉ. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. A responsabilidade é objetiva; dispensa-se portanto a comprovação de culpa, entretanto há de constatar o nexo causal entre a ação ou omissão e o dano causado, para configurar a responsabilidade.  
2. A Corte de origem, com espeque no contexto fático dos autos, afastou a multa administrativa. Incidência da Súmula 7/STJ.

Agravo regimental improvido

16 Apud MILARÉ, Édis. **Op. Cit.** p. 347.

17 Corroborando esta tese, transcreve-se parcialmente a ementa do REsp 1251697 / PR, relatado pelo Ministro Mauro Campbell Marques também julgado pela Segunda Turma do STJ em 12.04.2012:

“AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLI-

CADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO. [...]

6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.

7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.

8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.

9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), **mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexa causal entre a conduta e o dano.**

10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual “[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o poluidor obrigado, *independentemente da existência de culpa*, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

11. O art. 14, *caput*, também é claro: “[s]em prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]”.

12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos *transgressores*; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os *poluidores*, a quem a própria legislação define como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo). [...]

15. Recurso especial provido. (grifou-se)

19 MILARÉ, Edis. **Op. Cit.**, p. 348.

20 Idem, p. 349.

21 No mesmo ano da primeira descoberta de petróleo nas costas marítimas do Nordeste, em 1968, a PETROBRAS iniciou levantamentos geológicos, sísmicos e gravimétricos na Baía de Campos, no Estado do Rio de Janeiro, que permitiram a perfuração do primeiro poço em 1971, com uma plataforma jack-up em lâminas d’água de 49 metros. As perfurações prosseguiram nos anos seguintes, a profundidades pouco superiores a 60 metros; em 1973, surgiram os primeiros sinais de petróleo, em novembro de 1974 ocorreu a primeira descoberta, o

Campo de Garoupa; seguiram-se as descobertas dos Campos de Pargo, Badejo e Namorado, em 1975 (primeiro campo gigante no Brasil), Enchova, em 1976, e Bonito e Pampo, em 1977. MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas**: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore. Ipea: Petrobras, 2013.p.114/115.

22 MORAIS, José Mauro de. *Op. Cit.*p.26.

23 Uma lista dos “Principais Acidentes com Petróleo e Derivados no Brasil”, pode ser consultada no site Ambiente Brasil, disponível em <[http://ambientes.ambientebrasil.com.br/energia/acidentes\\_ambientais/principais\\_acidentes\\_com\\_petroleo\\_e\\_derivados\\_no\\_brasil.html](http://ambientes.ambientebrasil.com.br/energia/acidentes_ambientais/principais_acidentes_com_petroleo_e_derivados_no_brasil.html)>.

24 Art. 36 Os portos, terminais, plataformas e suas instalações de apoio deverão possuir planos de ação de emergência para combate a poluição por óleo substâncias nocivas.

Parágrafo único. O não cumprimento do disposto neste artigo, sujeitará os infratores às penalidades do Grupo 2.

§1º No caso de áreas com várias instalações, deverão ser elaborados planos de ação de emergência individuais e um plano coletivo que cubra toda a área sujeita ao risco de poluição.

§ 2º As condições, prazos e requisitos para implementação dos planos de ação de emergência referidos neste artigo deverão ser definidos pelos órgãos estaduais de meio ambiente, em conformidade com as normas e termos de referência estabelecidos pelo órgão federal do meio ambiente, em articulação com o órgão de defesa civil com jurisdição sobre a área.

25 Art. 37. Os órgãos estaduais de meio ambiente elaborarão seus planos de contingência, integrando os planos de ação de emergência individual, em articulação com os planos de contingência regional e nacional.

26 Art. 38. O órgão federal de meio ambiente, em articulação com o órgão federal da defesa civil, e os órgãos estaduais de meio ambiente, em colaboração com os ministérios envolvidos, deverão manter planos de contingência para atender, em nível regional e nacional, os casos de combate à poluição dos recursos hídricos por óleo e substâncias nocivas.

§1º Os planos de contingência, regional e nacional, serão ativados nas seguintes circunstâncias:

Poluição cuja dimensão transcenda a capacidade local para combatê-la;

Mediante solicitação do órgão estadual de meio ambiente; No caso de omissão dos responsáveis pela execução do plano de ação de emergência;

Em decorrência de quaisquer outros fatos relevantes que, a critério dos órgãos envolvidos, requeiram ação imediata e eficaz.

§2º Os planos de contingência previstos neste artigo deverão ser integrados aos planos de ação de emergência.

27 ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO

Leitura da Mensagem nº 67, de 2000, (nº 130/2000, na origem), pela qual o Senhor Presidente da República, solicita seja atribuído regime de urgência à matéria. Fixação do prazo de quarenta e cinco dias a partir do dia

28.01.2000, para tramitação e abertura de prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas, perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a partir desta data. Matéria incluída na pauta da 2ª Sessão Legislativa Extraordinária da 51ª Legislatura, convocada para o período de 5 de janeiro a 14 de fevereiro de 2000, de acordo com o item 2, da Mensagem nº 1.294, de 1999-CN. Já tendo sido apreciada pela Comissão de Assuntos Sociais, a matéria vai à CCJ, para recebimento de emendas. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Informação veiculada no Portal de Atividade Legislativa do Senado Federal, disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=942](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=942)>. Acesso em: 5 de agosto de 2015.

28 Senhores Membros do Congresso Nacional Dirijo-me a Vossas Excelências para solicitar seja atribuído o regime de urgência, de acordo com os termos do parágrafo 1º do artigo 64 da Constituição Federal, ao projeto de lei que tramita no Senado Federal com o n.º 37, de 1996 (n.º 2.891 na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo, substâncias nocivas e outros poluentes em águas sob jurisdição nacional, e dá outras providências”. encaminhado ao Congresso Nacional com a Mensagem n.º 175 de 1992. Brasília, 25 de janeiro de 2000.

29 MMA. CONAMA. **Relatório sobre o impacto ambiental causado pelo derramamento de óleo na Baía de Guanabara**. Brasília, 2001.

30 APROVADOS

Os art. 1º a 30 e 32 a 35 do Substitutivo do Senado Federal, em substituição aos arts. 1º a 36, 38 e 39 do Projeto aprovado na Câmara dos Deputados (votação em globo); O art. 31 do Substitutivo do Senado Federal, em substituição ao art. 37 do projeto aprovado na Câmara dos Deputados, com exceção da expressão “até cinco anos”, constante do inciso II, para manutenção da expressão “trinta e seis meses”, constante do inciso II do art. 37 do projeto aprovado na Câmara dos Deputados;

A Emenda de Redação

A MATÉRIA VAI À SANÇÃO

Em 28/03/2000

31 Diário da Câmara dos Deputados, de 29 Março de 2000, p.12496/12497

32 O SR. ALOIZIO MERCADANTE (PT - SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, a matéria que está sendo discutida tem imensa relevância porque diz respeito, sobretudo depois desse acidente na Baía da Guanabara, a uma política de proteção ambiental nacional. É um trabalho que a Câmara já produziu. O Senado fez algumas modificações que, do nosso ponto de vista, prejudicam a eficácia das iniciativas, especialmente ao prorrogar por cinco anos a implementação dessa nova política.

33 O SR. ELISEU RESENDE: [...] Entre esses fatos novos destacam-se a nova regulamentação do setor do petróleo, a flexibilização do monopólio de petróleo, a criação da Agência Nacional do Petróleo e o desmembramento da Petrobras para criação da Transpetro, segundo a orientação de introduzir-se um sistema dutoviário e de instalações portuárias neutro e de livre acesso, além da edi-

ção da Lei nº 9.605, de 1998, que trata de penalidades e sanções relativas à agressão ao meio ambiente. [...]

34 O SR. FERNANDO GABEIRA - Sr. Presidente, o Projeto de Lei nS! 2.891-0, de 1992, que devemos aprovar hoje, é de grande importância para o meio ambiente no Brasil. Estamos devendo esse projeto à opinião pública, uma vez que tivemos, recentemente, um grande desastre na Baía de Guanabara e, mais recentemente ainda, um vazamento de óleo perto de Ilhabela, no Estado de São Paulo. [...]

O projeto é urgente, necessário, já balizado pela legislação internacional, por uma série de acordos assinados pelo Brasil e que devemos aprovar hoje.

35 SR. WAITER PINHEIRO - Sr. Presidente, este projeto é de suma importância, porque lembram os Srs. Deputados que, desde 1996, deveria haver uma Comissão instituída, Deputado Fernando Gabeira, a partir de três tratados que combinassem uma intervenção não somente agora, após o grande desastre ecológico que aconteceu na REDUC.

Nesse particular, é importante porque faz um alerta. O projeto traz algo de positivo: a confluência dos três Poderes na ação de proteção ambiental, reforçando com isso a ação dos órgãos federais que não estão sob a jurisdição da Agência Nacional de Petróleo, ANP, explicitamente o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis Ibama.

Reforça-se a tese e também o poder e a autoridade de órgãos como o IBAMA nesta questão, atuando conjuntamente com a Agência Nacional de Petróleo, no que tange à sua fiscalização, criando ambiente mais do que favorável para atuação dos órgãos municipais, desde o acompanhamento até a decisão, o poder de interferir e, de forma direta, instituir a multa, policiar e punir. Também reforça nossa tese de que é importante lembrar o papel e o caráter do Município, até então sem nenhuma condição de atuar nesses casos, por causa dos impedimentos legais e da incapacidade de interface em relação a órgãos estaduais e federais. Concede, portanto, o poder a quem diretamente está ligado aos problemas e aumenta a capilaridade, ampliando em muito a capacidade de se operar na perspectiva de superar graves acidentes ecológicos como esse.

36 O SR. INOCÊNCIO DE OLIVEIRA - Sr. Presidente, esse projeto de lei data de 1992, enviado pelo Poder Executivo, aprovado nesta Casa um Substitutivo em 1996, que foi ao Senado Federal. Nesse interregno, Sr. Presidente, dois fatos motivaram cada vez mais a necessidade de aprovação de um instrumento legal dessa natureza. O primeiro foi a criação da Agência Nacional de Petróleo, a ANP, que hoje regula e fiscaliza a atividade desse campo. O segundo foi um acidente gravíssimo que houve no Estado do Rio de Janeiro, na Baía de Guanabara, provocando enorme poluição da área.

Por isso, acredito que dotar as instalações portuárias de equipamentos, de pessoal técnico e habilitado para movimentação de petróleo e derivados e outros agentes poluentes e o transporte e a movimentação desses, não só nos portos como também nas águas marítimas, é condição fundamental para o Brasil adquirir o sentimento de preservação ambiental.

37 Art. 17. É proibida a descarga de óleo, misturas

oleosas e lixo em águas sob jurisdição nacional, exceto nas situações permitidas pela Marpol 73/78, e não estando o navio, plataforma ou similar dentro dos limites de área ecologicamente sensível, e os procedimentos para descarga sejam devidamente aprovados pelo órgão ambiental competente. [...]

§ 2º Não será permitido o alijamento de metais pesados ou resíduos líquidos ou sólidos contendo tais substâncias.  
38 Art. 2º, VIII, Decreto n.º 4.871/2003 e no art. 2º, XXII, da Resolução CONAMA 398/2008.

39 Art. 7º da Lei n.º 9.966/2000 c/c Art. 3º da Resolução CONAMA 398/08.

40 [Emergências ambientais > Petróleo e derivados > Planos de Área](#). Publicação em 08.12.2016, última atualização em 18.04.2017. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/emergencias-ambientais/petroleo-e-derivados/planos-de-area>>. Acesso em: 21.09.2018.

41 Conforme consta do **Relatório Final de Investigação do Incidente de Vazamento de Petróleo no Campo de Frade** produzido pela ANP, em Julho de 2012. Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/?p=61825&m=campo de frade&t1=&t2=campo de frade&t3=&t4=&ar=0&ps=1&1444919303948](http://www.anp.gov.br/?p=61825&m=campo+de+frade&t1=&t2=campo+de+frade&t3=&t4=&ar=0&ps=1&1444919303948)>

42 Conforme consta do site da ANP: “Na primeira licitação no Brasil sob o regime de partilha para a produção de petróleo e gás, a única área ofertada foi a de Libra, na Bacia de Santos. O campo situado a 183 km da costa do Rio de Janeiro, em lâmina d’água de 1.964 metros, tem reservas recuperáveis estimadas entre 8 e 12 bilhões de barris. Um consórcio formado pela brasileira Petrobras, as chinesas CNPC e CNOOC, a anglo-holandesa Shell e a francesa Total, arrematou a concessão, após oferecer à União a parcela mínima de 41,65% do óleo excedente a ser produzido no local e propor o pagamento de um bônus de R\$ 15 bilhões. O contrato é de 35 anos, não prorrogáveis, com uma fase de exploração estimada em quatro anos.” Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?id=2912>>. Acesso em: 06.10.2015.

43 Nesta data teve início o prazo para entrega de documentos referentes à Manifestação de Interesse e documentos para Qualificação e Habilitação, conforme cronograma indicativo da licitação, informação constante do site da ANP, disponível em: <[http://brasil-rounds.gov.br/round\\_p1/portugues\\_p1/cronograma.asp](http://brasil-rounds.gov.br/round_p1/portugues_p1/cronograma.asp)>. Acesso em: 06.10.2015.

44 PEREIRA, Luciana Vianna; FARIA, Isabella Genú. Plano Nacional de Contingência: edição com 15 anos de atraso e lacunas. **Revista Jurídica Consulex**. nº 406, p.51, 15 dez. 2013.

45 Conforme estabelecido no art.2º, inciso XIV, da Lei n.º 9.966/2000, incidente é “qualquer descarga de substância nociva ou perigosa, decorrente de fato ou ação intencional ou acidental que ocasione risco potencial, dano ao meio ambiente ou à saúde humana;”

46 Art. 2º , II - cartas de sensibilidade ambiental ao óleo - cartas destinadas à caracterização das áreas adjacentes às águas sob jurisdição nacional, por meio de documentos cartográficos, para planejamento e condução das ações de resposta a incidentes de poluição por óleo.