

O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública em face de LLX Açú Operações Portuárias S/A, LLX Minas-Rio Logística Comercial Exportadora S/A, INEA - Instituto Estadual do Ambiente e ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários, em que se objetiva, em suma, a anulação dos atos administrativos emanados pela ANTAQ e pelo INEA, os quais autorizaram o empreendimento denominado Porto do Açú, atualmente em construção no município de São João da Barra/RJ. Como medida acautelatória, postula: (fls. 52/53):

“1 - *inaudita altera pars*, a imediata paralisação de qualquer atividade, pelos empreendedores LLX AÇU OPERAÇÕES PORTUÁRIAS S/A e LLX MINAS RIO-LOGÍSTICA COMERCIAL EXPORTADORA S/A, tendentes a concretizar o empreendimento denominado “Complexo Portuário do Açú”, que compreende o Pátio Logístico do Porto do Açú e o Terminal Portuário Logístico do Açú;

2 - *inaudita altera pars*, a suspensão dos efeitos da Licença Prévia nº FE nº 012140, de 28 de dezembro de 2006 e das Licenças de Instalação nº FE 015170 e LI nº FE nº 015171, de 10 de dezembro de 2008, todas de responsabilidade do INEA - Instituto Estadual do Ambiente, atual responsável ambiental estadual, referentes ao empreendimento “Complexo Portuário do Açú”;

3 - *inaudita altera pars*, a suspensão do ato administrativo “Termo de Autorização nº 443”, de 11 de junho de 2008, outorgado pela ANTAQ à empresa LLX MINAS RIO-LOGÍSTICA COMERCIAL EXPORTADORA S/A para início da construção do empreendimento “Complexo Portuário do Açú”;

4 - à ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários, a obrigação de não fazer consistente em se abster de outorgar qualquer Termo de Autorização à empresa LLX AÇU OPERAÇÕES PORTUÁRIAS, visto que referida demandada protocolou pedido de autorização, ainda não outorgado pela ANTAQ (fls. 22/23 do ICP nº 1.30.002.000007/2009-63), para a construção da “Fase 2” do empreendimento “Complexo Portuário do Açú”.

5 - ao INEA - Instituto Estadual do Ambiente, a obrigação de não fazer consistente em se abster de praticar qualquer ato administrativo tendente a dar continuidade aos procedimentos relativos ao licenciamento ambiental do Complexo Portuário do Açú”.

Em sua causa de pedir, esclarece que a ANTAQ, em junho de 2008, concedeu autorização à empresa LLX MINAS-RIO LOGÍSTICA COMERCIAL EXPORTADORA S/A, empresa do grupo MMX, para a construção do empreendimento denominado Complexo Portuário do Açú, que compreende o Pátio Logístico do Porto do Açú e o Terminal Portuário Logístico do Açú. Tal autorização foi concedida com espeque na alínea “b”, do inciso II, do § 2º, do art. 4º, da Lei nº 8.630/2003, que trata especificamente da

instalação portuária de uso privativo misto, e na Resolução nº 517, de 18 de outubro de 2005, da ANTAQ.

Sustenta a inconstitucionalidade da Lei nº 8.630/93, a qual, através da criação da categoria jurídica denominada “instalações portuárias de uso privativo”, violaria o disposto no art. 21, XII, alínea “f”, da CF/88, o qual estabelece a competência exclusiva da União Federal para explorar, diretamente ou através de instrumento de delegação, os portos marítimos. Argumenta que, ao simplesmente conferir ao particular, sem licitação, a gestão de portos que denominou “instalações portuárias de uso misto”, através da Lei nº 8.630/93, o legislador expôs bens jurídicos de máxima importância sem razão suficiente para tal decisão. Destarte, requer seja reconhecida a inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, dos seguintes artigos da Lei nº 8.630/93: **1)** artigos 4º, § 2º e 6º, § 2º: ofensa ao princípio constitucional da licitação (art. 37, XXI, e 175); **2)** artigos 4º, inciso III, e 6º, § 1º: afronta ao princípio constitucional da indelegabilidade de competências exclusivas da Administração para fixar o valor de tarifas (artigo 175); **3)** artigo 1º: supressão de direito constitucionalmente estabelecido (art. 21, incisos XII, alínea f).

Argumenta que o ato administrativo consistente na autorização da ANTAQ, outorgada à empresa LLX, para construir e explorar, por prazo indeterminado, terminal portuário de uso privativo misto, para movimentação e armazenagem de cargas próprias e, complementarmente, cargas de terceiros, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, é inválido, por apresentar os vícios insanáveis de motivo, finalidade e objeto, razão pela qual as licenças ambientais já expedidas para o início da construção também devem ser anuladas. Esclarece que o Terminal Portuário do Açu, ora questionado, será instalado na Fazenda Saco D’antas, localizada no município de São João da Barra e que foi desapropriada por Decreto do Governador do Estado do Rio de Janeiro (Decreto Estadual nº 41.075, de 13 de dezembro de 2007), sendo posteriormente alienada ao grupo empresarial LLX para a instalação do empreendimento. Nesta senda, assevera que, se houve uma desapropriação da Fazenda Saco D’antas para a instalação do empreendimento e se há um decreto declarando o imóvel como de utilidade pública, a única opção da União seria fazer a concessão de um Porto Organizado, o que deve ser sempre precedido de procedimento licitatório, sendo que, na espécie, não há qualquer procedimento licitatório, mas apenas uma mera autorização da ANTAQ para o início da construção das obras do

porto. Observa que, da leitura do arranjo geral da construção do Porto do Açu, pode ser constatada a presença de diversas instalações portuárias, as quais, em suma, dada a sua magnitude extrema, impedem o enquadramento do empreendimento como mera instalação portuária de uso privativo.

Destaca que a concessão estabelecida na Lei dos Portos, sempre precedida de licitação, prevê um prazo máximo de 50 (cinquenta) anos, sendo que, no caso da autorização da ANTAQ, por se tratar de um ato precário, de prazo indeterminado, pode durar eternamente.

Argumenta que o legislador infraconstitucional, através do inciso II, do art. 4º, da Lei dos Portos, expressamente vinculou o ato administrativo “autorização” às instalações portuárias de pequeno porte, o que não se coaduna à situação do Porto do Açu, que é nitidamente de grande porte.

Pontua que não há como conceber uma instalação portuária de uso privativo desentrelaçada da “área do porto organizado”, como refere o inciso II, do art. 4º, da sobredita Lei. Na espécie, refere que o único porto organizado será o próprio Porto do Açu, camuflado como uma mera instalação portuária de uso privativo.

Assim, afirma a existência dos vícios de motivo, objeto e finalidade do ato administrativo “autorização”, emanado pela ANTAQ, eis que não há outro instrumento jurídico viável para a instalação do Porto do Açu, diante da grandeza e complexidade do projeto (verdadeiro Porto Organizado), que não seja um contrato de concessão, precedido por licitação.

Por fim, assevera que, embora haja inúmeras restrições ambientais e sociais quanto à implantação do Porto do Açu, é fato que, para desenvolvimento do projeto já foram expedidas a Licença Prévia LP FE nº 012140 e as licenças de instalação LI nº FE 015170 e LI nº FE 015171, concedidas respectivamente às empresas LLX AÇU OPERAÇÕES PORTUÁRIAS S/A e LLX MINAS RIO-LOGÍSTICA COMERCIAL EXPORTADORA S/A pelo órgão ambiental estadual INEA - Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro, sucessor do antigo responsável ambiental, a FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente.

Aditamento da petição inicial às fls. 642/646, sem haver, contudo, alteração da causa de pedir ou mesmo dos pedidos liminares, mas apenas dos pedidos definitivos.

Decisão às fls. 647/648, postergando o exame do pedido de liminar, na forma do art. 2º, da Lei nº 8.437/92, bem assim determinando a intimação do IBAMA e da UNIÃO, para eventualmente integrarem o feito, na posição de assistentes do autor.

Às fls. 650/655, LLX Açú Operações Portuárias S/A apresenta resposta preliminar. Discorre sobre a existência do perigo de dano reverso, seja em razão da paralisação do terceiro maior investimento privado em curso neste Estado, seja porque tal paralisação também pode ameaçar o meio-ambiente, tendo em vista que o adiantado estado da construção do Terminal demanda conclusão no tempo previsto, sob pena de expor as áreas envolvidas ao assoreamento e outros acidentes incontrolláveis.

Argumenta que o regime de autorização, previsto no art. 4º da Lei dos Portos, e no inciso III, do art. 14, da Lei nº 10.233/01, que criou a ANTAQ, tem fundamento constitucional expresso, e que, em se tratando de terminal de uso privativo, como ocorre no caso concreto, a autorização para suas operações prescinde de licitação (inciso I, do art. 43, da Lei nº 10.233/01), por se tratar de mero exercício de uma atividade econômica privada (inciso II do art. 43, da Lei nº 10.233/01).

Esclarece que as áreas em que se instalará o Terminal não foram doadas à LLX Açú e à LLX MR pelo Estado do Rio de Janeiro e a utilização delas não dependia de prévia licitação. Todas foram adquiridas pelas empresas diretamente de um particular, que já era foreiro da União, conforme será demonstrado por escrituras públicas de compra e venda. Refere que o Decreto Estadual mencionado na petição inicial, por sua vez, se refere apenas à declaração de utilidade pública das obras e atividades de infraestrutura necessárias à instalação do empreendimento para fins de intervenção em áreas de preservação permanente em conformidade com a Resolução CONAMA nº 369/06.

Diz que a construção e operação do Terminal estão de acordo com a legislação ambiental, havendo, inclusive, Termo de Ajustamento de Conduta, firmado com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, homologado pelo Poder Judiciário.

Por fim, destaca que o MPF é parte ilegítima para a propositura da presente demanda, seja porque a alegada ausência de licitação envolve interesse meramente patrimonial da Fazenda Pública, seja porque a pretensão deduzida não se encontra entre aquelas passíveis de veiculação por meio de ação civil pública.

Promoção do Ministério Público Federal às fls. 672/674.

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro requer a extração de cópia integral destes autos às fls. 676.

Defesa prévia apresentada pela ANTAQ às fls. 780/799, destacando, em suma, a constitucionalidade da Lei nº 8.630/93 e a regularidade da autorização suso questionada.

Quanto à prédicta ministerial, esclarece que o Porto Organizado visa, imediatamente, o atendimento de um interesse público pela movimentação de qualquer tipo de carga, enquanto o Terminal Privativo de Uso Misto visa, precipuamente, o atendimento de uma necessidade privada, concernente no transporte de carga própria, estando ligado ao processo produtivo da própria empresa exploradora. Em suma, a exploração do terminal se vale de uma iniciativa do próprio empresário, o que não ocorre no caso do Porto Organizado, que resulta de uma conformação de política pública: a União destina uma área para a construção do empreendimento, que atenderá as necessidades da região; a partir daí, a área será objeto de concessão ou não (exploração direta ou indireta), e os espaços serão explorados pela iniciativa privada, mediante licitação.

Pontua que o processo administrativo que gerou a Resolução nº 443-ANTAQ, ora combatida, transcorreu regularmente, não havendo que se falar em vício hábil a inquinar o ato decisório da Agência, que delibera por meio de seu órgão colegiado, a partir da análise técnica de seus servidores.

Às fls. 801/815, LLX Minas-Rio Logística Comercial Exportadora S/A apresenta resposta preliminar, aduzindo ser infundado o pedido de liminar, ante a ausência de perigo de dano irreparável e considerando, ainda, a possibilidade de dano reverso, na mesma linha do quanto articulado por LLX Açú Operações Portuárias S/A (fls. 650/655). Destaca a ausência de plausibilidade das alegações autorais, tendo em vista a constitucionalidade da Lei nº 8.630/93.

Refere que a Lei dos Portos (Lei nº 8.630/93), ao distinguir o que seria “porto organizado” (art. 1º, § 1º, I) e as “instalações portuárias de uso privativo” (art. 1º, § 1º, V), não faz alusão ao tamanho do empreendimento. Assevera que a própria Lei dos Portos menciona claramente que qualquer instalação portuária de uso privativo pode ser “*explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto*”, não trazendo, portanto, nenhuma restrição quanto a um suposto entrelace entre os mesmos, tal como sustenta o autor.

Aduz que o licenciamento ambiental do empreendimento não compete ao IBAMA, por não se subsumir ao art. 10 da Lei nº 6.938/81, e art. 4º, da Resolução nº 237/97, do CONAMA. O fato de o empreendimento localizar-se em terrenos de marinha, como é o caso do terminal da LLX Minas-Rio, não atrai a competência licenciatória do IBAMA.

Por fim, ressalta que o autor deixou de apresentar qualquer prova que pudesse amparar suas alegações, sendo certo que a suposição de que o terminal da LLX Minas-Rio seria um verdadeiro porto organizado carece de prova inequívoca pelo simples fato de que o empreendimento sequer iniciou suas operações. Além disso, a alegação de que o Estado do Rio de Janeiro cedeu áreas para que a LLX Minas-Rio estabelecesse suas instalações seria divorciada da realidade.

Manifestação do INEA às fls. 880/892, aduzindo, em suma, que as alegações ministeriais de danos ambientais e sociais são genéricas, não se revestindo de verossimilhança, ausente, ainda, prova inequívoca do direito alegado. Alega, ainda, a ausência de perigo de demora, sendo desarrazoado restringir a liberdade de iniciativa com estribo em possibilidades casuísticas e remotas. Destaca haver efetiva e absoluta certeza da irreversibilidade do provimento antecipado, que causará empeco ao desenvolvimento econômico de toda a Região Norte Fluminense, impedindo a criação de uma gama de empregos e desacelerando a indispensável e salutar industrialização do interior do Estado.

Por fim, refere que, caso seja revista a análise das questões fáticas que fundamentam o ato administrativo, ora questionado, o que subsistirá será o indeferimento da licença ambiental pelo Poder Judiciário, causando verdadeira ingerência deste Poder sobre o mérito do ato administrativo.

Às fls. 894/897, LLX Açú Operações Portuárias S/A aduz, em suma, que o MPF não possui interesse jurídico para postular, em sede provimento liminar ou definitivo, a abstenção da ANTAQ em outorgar autorização à LLX Açú, sendo o *parquet*, portanto, carecedor de ação neste aspecto.

Decisão às fls. 900, rejeitando o pedido de reconsideração de fls. 687/688.

Às fls. 902, requerimento do IBAMA, pugnando pela concessão do prazo de 30 (trinta) dias, bem como vista dos autos fora de cartório, a fim de se manifestar sobre o interesse de ingressar na lide.

Às fls. 906/907, a União requer seja reservada à mesma oportunidade de se manifestar futuramente quanto ao seu ingresso no feito, tendo em vista a necessidade de consulta e prévia anuência do Procurador-Regional da União, nos termos da determinação constante da OS/PGU-64/07.

Às fls. 911/952, LLX Açú Operações Portuárias S/A apresenta contestação, aduzindo a ilegitimidade *ad causam* e ausência de interesse jurídico do Ministério Público Federal. Assevera, em suma, que não está em jogo qualquer causa relativa aos interesses transindividuais que autorizam o manejo do processo coletivo; que a nulidade das licenças ambientais concedidas pela entidade estadual competente não decorreria de algum vício intrínseco a elas, mas seria, na visão do autor, mera decorrência da nulidade da autorização regulatória deferida pela ANTAQ.

Aduz não ser possível identificar qualquer traço de interesse patrimonial da União Federal de alguma forma afetado pelo empreendimento em exame, posto que a construção e operação de Terminal Portuário Privativo pelas empresas rés constitui, inobstante as repercussões sociais positivas que acarreta e o incentivo recebido das instituições públicas, empreendimento nitidamente privado, a ele não acedendo um centavo sequer do patrimônio da União.

Sustenta a falta de interesse de agir do MPF, em relação à declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei nº 8.630/93, uma vez que não foi dirigida pretensão semelhante contra a Lei nº 10.233/01, que disciplina pormenorizadamente a possibilidade de outorga da autorização para exploração de terminais portuários de uso privativo, podendo sobreviver autonomamente à revogação ou eventual declaração de inconstitucionalidade da Lei dos Portos (Lei nº 8.630/93).

Esclarece que, diferentemente do que ocorre com os portos organizados, um terminal de uso privativo fora da área do porto organizado, como é o caso do Terminal da LLX Açú, não utiliza instalações pertencentes à União ou seus concessionários, não recebe tarifas pelo uso de suas instalações e tampouco faz jus à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em suas atividades. Se o terminal de uso privativo não conseguir arcar com suas operações, o prejuízo será exclusivamente de seu proprietário. Alega que, em nenhuma das leis que regem o setor, e tampouco em qualquer resolução da ANTAQ, existe alguma restrição quanto ao tamanho dos terminais de uso privativo ou quantidade de

cargas a serem operadas neles. Os requisitos da concessão de autorização para exploração de terminal de uso privativo são aqueles estabelecidos em lei, não cabendo ao intérprete adicionar outros de acordo com a sua conveniência.

Aduz que, em se tratando de terminal de uso privativo fora da área do porto organizado, como ocorre no caso concreto, a autorização para suas operações prescinde de licitação (inciso I do artigo 43 da Lei nº 10.233/01), por se tratar de mero exercício de uma atividade econômica privada (inciso II do art. 43, da Lei nº 10.233/01), daquelas típicas do parágrafo único do art. 170, da CF/88.

Argumenta que, quando planejou a construção do Terminal, a LLX Açú o fez com fundamento em lei federal vigente desde 1993 (Lei dos Portos) e cuja constitucionalidade foi questionada perante o Supremo Tribunal Federal, naquele mesmo ano, mas nunca teve a sua eficácia suspensa, assim como na Lei nº 12.233, de 2001. A LLX Açú buscou financiamentos, contratou milhares de pessoas e fornecedores, firmou outros tantos contratos e parcerias e obteve os licenciamentos ambientais necessários com fundamento em uma situação jurídica e fática consolidada, em um mercado que conta, atualmente, com dezenas de empreendimentos semelhantes ao seu, sendo inequívocas, portanto, sua boa-fé e confiança no Poder Executivo e Legislativo, e, mais do que isso, sua confiança legítima, razões pelas quais, *ad argumentandum*, ainda que a tese defendida pelo *parquet* esteja correta, a LLX Açú não pode ser prejudicada.

Esclarece não serem procedentes as alegações do MPF, de que a Fazenda Saco Dantas teria sido declarada de utilidade pública, desapropriada e posteriormente repassada à LLX MR e à LLX Açú pelo Estado do Rio de Janeiro. Também afirma ser incorreta a afirmação de que os terrenos de marinha, onde se localiza o Terminal, deveriam ter sido previamente licitados.

Refere ser incabível a tese levantada no segundo aditamento à petição inicial, no sentido de que o INEA não seria competente para promover o licenciamento ambiental do Terminal, porque este seria construído em terreno de marinha.

Afirma que não há que se vincular a validade das licenças ambientais concedidas ao Terminal à autorização para o seu funcionamento, a ser outorgada pela ANTAQ. Eventual reconhecimento da nulidade da autorização expedida pela ANTAQ não

implica a nulidade do licenciamento ambiental realizado pelo INEA. São procedimentos diversos, com escopos inteiramente distintos.

Argumenta que as supostas restrições ambientais e sociais, alegadas pelo MPF, já estão solucionadas por Termo de Ajustamento de Conduta, que foi homologado judicialmente, possuindo força de coisa julgada.

Destaca o descabimento da medida liminar, por não estarem presentes os pressupostos para a sua concessão, sendo referida a existência da possibilidade de irreparável dano reverso.

Manifestação de LLX Açú Operações Portuárias às fls. 1395/1422.

DA LEGITIMIDADE E INTERESSE DO MPF

A presente demanda tem por objeto, em suma, a obtenção de provimento jurisdicional consistente na anulação dos atos administrativos emanados da ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários e do INEA - Instituto Estadual do Ambiente, os quais autorizaram o empreendimento denominado Porto do Açú, atualmente em construção no município de São João da Barra/RJ.

Em que pese a circunstância de repousar o cerne da causa de pedir na aludida inconstitucionalidade da Lei nº 8.630/93 e, *ad argumentandum*, na ilegalidade da sobredita autorização — fulcrada no fundamento de não ser possível o enquadramento do Porto do Açú na categoria de Instalação Portuária, nos termos referidos pela legislação de regência —, ainda que a tutela do meio ambiente tenha sido apenas timidamente referida na petição inicial, certo é que tal escopo foi buscado pelo *parquet*, o que não apenas legitima a atuação ministerial, nos moldes do art. 129, III, do Texto Básico, mas também, viabiliza o manejo da ação civil pública, de acordo com o art. 1º, I, da Lei nº 7.347/85. Perquirir-se da plausibilidade destas alegações de cunho ambiental — nisto pouco importando se prolixas ou sucintas — é questão que interessa ao próprio mérito.

Do exposto, rejeito as preliminares de ilegitimidade ativa *ad causam* e ausência de interesse de agir do MPF.

DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 8.630/93

Perfunctória análise da própria petição inicial permite concluir que autorização da ANTAQ, ora objurgada, não se encontraria calcada apenas na Lei nº 8.630/93, mas também, na Lei nº 10.233/01, cuja constitucionalidade não foi questionada nestes autos.

Destarte, afigura-se questionável a própria utilidade da declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 8.630/93, dentro desta ação civil pública, dada a subsistência do ato de autorização, fulcrado na Lei nº 10.233/01. Como se sabe, conquanto admissível a declaração de inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, em sede de ação civil pública, deve a mesma ser seguida da solução de uma situação em concreto, no caso, a anulação do sobredito ato da ANTAQ, o que, como visto, a princípio, não será possível, por conta da Lei nº 10.233/01.

Demais disto, sendo este último diploma legal, em tese, autônomo em relação àquele discutido (Lei nº 8.630/93), não há que se cogitar sequer da aplicação da comezinha técnica de julgamento referente à “inconstitucionalidade por arrastamento”, disto decorrendo que, mesmo admitida a declaração da inconstitucionalidade *incidenter tantum* da Lei nº 8.630/93, tal como requerido na exordial, subsistiria a autorização ora questionada, fulcrada na Lei nº 10.233/01, o que retira a plausibilidade da tese ministerial, consoante o princípio do pedido.

Neste sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO. C.F., art. 37, XIII. Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, do Estado de Alagoas.

I. - Objetivando impedir majorações de vencimentos em cadeia, a Constituição Federal, art. 37, XIII, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

II. - Inconstitucionalidade de parte da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas.

III. - **Não obstante de constitucionalidade duvidosa a primeira parte do mencionado artigo 74, ocorre, no caso, a impossibilidade de sua apreciação, em obséquio ao "princípio do pedido" e por não ocorrer, na hipótese, o fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração", já que o citado dispositivo legal não é dependente da norma declarada inconstitucional. ADI 2.653/MT, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 31.10.2003.**

IV. - ADI julgada procedente, em parte”.

(STF-Pleno, ADI nº 2895/AL, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.5.2005)

DA LEGALIDADE DA AUTORIZAÇÃO DA ANTAQ

Verifica-se que a alegada ilegalidade da autorização da ANTAQ está, em suma, na circunstância de se enquadrar o empreendimento Porto do Açúcar como uma “mera”

instalação portuária de uso misto — viabilizando-se a delegação por autorização (art. 4º, II, Lei nº 8.630/93) —, quando o mesmo, em razão da grandeza e complexidade do projeto, deveria ser considerado um porto organizado, devendo a delegação ser precedida de licitação, conforme o art. 4º, I, da Lei nº 8.630/93.

Os seguintes dispositivos da Lei nº 8.630/93 interessam a esta análise prévia:

“Art. 1º Cabe à União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado.

§ 1º Para os efeitos desta lei, consideram-se:

I - Porto Organizado: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária; ([Redação dada pela Lei nº 11.314 de 2006](#))

(...omissis...)

V - Instalação Portuária de Uso Privativo: a explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, utilizada na movimentação de passageiros ou na movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário. ([Redação dada pela Lei nº 11.314 de 2006](#))

(...omissis...)

VII - Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte: a destinada às operações portuárias de movimentação de passageiros, de mercadorias ou ambas, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior. ([Incluído pela Lei nº 11.518, de 2007](#))

§ 2º A concessão do porto organizado será sempre precedida de licitação realizada de acordo com a lei que regulamenta o regime de concessão e permissão de serviços públicos”.

“Art. 4º Fica assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo:

I - de contrato de arrendamento, celebrado com a União no caso de exploração direta, ou com sua concessionária, sempre através de licitação, quando localizada dentro dos limites da área do porto organizado;

II - de autorização do órgão competente, quando se tratar de Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte, de Estação de Transbordo de Cargas ou de terminal de uso privativo, desde que fora da área do porto organizado, ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que situado dentro da área do porto organizado. ([Redação dada pela Lei nº 11.518, de 2007](#))

§ 1º A celebração do contrato e a autorização a que se referem os incisos I e II deste artigo devem ser precedidas de consulta à autoridade aduaneira e ao poder público municipal e de aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (Rima).

§ 2º A exploração da instalação portuária de que trata este artigo far-se-á sob uma das seguintes modalidades:

I - uso público;

II - uso privativo:

- a) exclusivo, para movimentação de carga própria;
- b) misto, para movimentação de carga própria e de terceiros.
- c) de turismo, para movimentação de passageiros. [\(Incluído pela Lei nº 11.314 de 2006\)](#)
- d) Estação de Transbordo de Cargas. [\(Incluído pela Lei nº 11.518, de 2007\)](#)

§ 3º A exploração de instalação portuária de uso público fica restrita à área do porto organizado ou à área da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte. [\(Redação dada pela Lei nº 11.518, de 2007\)](#)

Numa primeira abordagem do tema, não parece que a Lei nº 8.630/93, ao distinguir “Porto Organizado” e “Instalação Portuária de Uso Privativo”, tenha feito qualquer alusão ao tamanho do empreendimento. A única referência a dimensão é atinente à Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (art. 1º, VII, Lei nº 8.630/93), a qual, muito embora seja pública, pode ser objeto de autorização (art. 4º, II, Lei nº 8.630/93), o que, de toda sorte, não é o caso dos autos.

Pertinentes, assim, as razões lançadas pela demandada LLX Açúcar Operações Portuárias S/A, às fls. 920 e seguinte, que ora incorporo como razões de decidir:

“35. Diferentemente do que ocorre, por exemplo, com os portos organizados, um terminal de uso privativo fora da área do porto organizado como é o caso do Terminal da LLX Açúcar, não utiliza instalações pertencentes à União ou seus concessionários, não recebe tarifas pelo uso de suas instalações e tampouco faz jus à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em suas atividades (artigos 43 e 44 da Lei nº 10.233/01). Se o terminal de uso privativo não conseguir arcar com suas operações, o prejuízo será exclusivamente de seu proprietário.

36. No porto organizado disponibiliza-se ao mercado em geral, via de regra em terras pertencentes à União, uma infra-estrutura portuária (canal de acesso, bacia de evolução, etc), voltada em especial para a indústria e comércio, a qual é disponibilizada aos terminais que ali venham a se instalar. Há, inequivocamente, a prestação de um serviço público, revestido das características próprias da universalidade e compulsoriedade, sob regime de preços tarifados pelo poder concedente.

37. Contudo, no terminal de uso privativo, dentro ou fora da área do porto organizado, a situação é bem diferente. As relações comerciais de transporte são estabelecidas sob o regime de liberdade de iniciativa entre particulares, inclusive no que tange a preços (inciso II do artigo 43 e artigo 45, ambos da Lei 10.233/2001), sujeitando-se à existência de mútuo interesse no transporte. Além disso, o uso do terminal depende também da sua disponibilidade, sempre de conformidade com o universo de cargas admitidas na autorização. Trata-se apenas de uma atividade econômica privada regulada, como o é, dentre tantas outras, o transporte rodoviário de cargas, através da ANTT.

38. O interessado em explorar um terminal de uso privativo fora da área de um porto organizado adquire as terras necessárias às suas instalações onshore e as constrói, como também a constrói a infraestrutura offshore (canal de acesso, bacia de evolução, etc), explorando o terminal por sua conta e risco e em seu exclusivo interesse, a partir de sua própria carga (inciso II do art. 4º e artigo 6º da Lei dos Portos).

39. Ao assegurar aos terminais de uso privativo a possibilidade de movimentar também cargas de terceiros, o legislador objetivou a consecução dos princípios gerais da Lei nº 10.233/01: promover o desenvolvimento econômico; evitar o uso de transporte rodoviário, e, assim, reduzir a poluição atmosférica e hídrica, assegura a eficiência e redução dos custos impostos aos usuários pelo uso dos transportes aquaviários, garantindo-lhes liberdade de escolha nos meios de transporte mais adequados às suas necessidades; reduzir danos sociais e econômicos decorrentes dos congestionamentos nos portos organizados; e ampliar a competitividade internacional do Brasil (incisos I, III, IV, V, VI, VII, VIII e XI do artigo 11 da Lei nº 10.233/01), na medida em que os terminais de uso privativo se instalam normalmente nas cercanias dos complexos industriais, permitindo, além do rápido e eficiente escoamento de mercadorias, a redução dos custos com infra-estrutura portuária e transporte rodoviário, bem como dos congestionamentos nos portos organizados, de que Santos e Paranaguá são exemplos.

40. Muito embora a Lei dos Portos e a Lei nº 10.233/01 não estabeleçam limites ao tamanho dos terminais de uso privativo e aos volumes de cargas movimentáveis por eles, a petição inicial tenta descaracterizar o Terminal devido à alegada grandiosidade das suas instalações. Trata-se de um outro equívoco.

41. Em nenhuma das leis que regem o setor, e tampouco em qualquer resolução da ANTAQ, existe alguma restrição quanto ao tamanho dos terminais de uso privativo ou quantidade de cargas a serem operadas neles. Os requisitos da concessão de autorização para exploração de terminal de uso privativo são aqueles estabelecidos em lei, não cabendo ao intérprete adicionar outros de acordo com a sua conveniência.”

DAS LICENÇAS AMBIENTAIS

Com relação ao pedido de suspensão liminar da eficácia das licenças ambientais concedidas para a execução do projeto, importa considerar a circunstância de que as mesmas foram regularmente precedidas da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, cujo conteúdo não foi acimado de teratológico, tendo previsto e analisado os possíveis impactos ao meio ambiente, em observância ao princípio da prevenção, viabilizando-se a concessão das licenças pelo órgão competente, em favor das quais milita presunção de legitimidade e veracidade própria dos atos administrativos que são.

A tese ministerial, por sua vez, encontra-se fulcrada apenas em parecer prestado por um estudioso ambiental e em depoimentos prestados por pescadores da região, o que, neste exame inicial, não basta para infirmar o teor dos Estudos de Impacto Ambiental - EIA, referentes aos licenciamentos sobreditos.

Demais disto, destaco ter o Superior Tribunal de Justiça, em situação análoga, firmado orientação no sentido de que a suspensão da licença ambiental somente deve ser ultimada em decisão definitiva, após a instauração do regular contraditório, com a realização das eventuais perícias que se fizerem necessárias (STJ-REsp nº 435440/PR, rel. Min. José Delgado, DJ 21.10.2002).

Do exposto, indefiro os pedidos de liminar.

Fls. 902. Concedo o prazo de 10 (dez) dias para o IBAMA manifestar seu eventual interesse em integrar o feito, na posição de assistente do autor. Intime-se a autarquia enviando cópia da petição inicial.

Citem-se.