

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
1ª Promotoria de Tutela Coletiva do Meio Ambiente
e Patrimônio Cultural da Capital - 10º CRAAI

Rua Rodrigo Silva, 26 – 7º andar – Castelo/RJ

EXMO. SR. DR. JUIZ DA ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ref.: Inquérito Civil nº MA 4344

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO RIO DE JANEIRO**, (CGC nº 28.305.936.001-40), pelo Promotor de Justiça que ao final subscreve, com fundamento no artigo 129, III da Constituição da República e artigo 1º da Lei 7347/85, vem promover a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Com pedido Liminar

Em face de:

- 1) **Estado do Rio de Janeiro**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 42.498.600/0001-71, com sede na Rua Pinheiro Machado, s/n, Palácio Guanabara, Laranjeiras, CEP: 22.231-901, Rio de Janeiro/RJ;
- 2) **Instituto Estadual do Meio Ambiente - INEA**, autarquia do Estado do Rio de Janeiro, inscrita no CNPJ sob o nº 10.598.957/0001-35, com sede na Avenida Venezuela, nº 110, Centro, CEP: 20.081-312, Rio de Janeiro/RJ.

Pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

I – DA LEGITIMIDADE *AD CAUSAM* DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao propor a presente ação civil pública, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** age em defesa do meio ambiente, atingido pelo seguinte fato danoso: **inércia e morosidade excessiva do INEA nos processos de licenciamento ambiental dos postos de combustíveis e lubrificantes**, situados no Município do Rio de Janeiro.

Esta ação civil pública tem a seguinte finalidade relacionada à defesa do meio ambiente:

- 1) A obrigação de fazer substanciada na fixação de prazos máximos para a regularização e conclusão dos processos administrativos de licenciamento ambiental dos postos de revenda de combustíveis e lubrificantes situados no Município do Rio de Janeiro, que não possuam licença ambiental válida, em razão dos respectivos processos ainda estarem pendentes de desfecho administrativo, sob a responsabilidade do INEA desde data anterior a 10 de janeiro de 2007.

A Constituição da República atribui ao **MINISTÉRIO PÚBLICO** a missão institucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e direitos individuais indisponíveis (*vide* art. 127). Esta missão, não raras vezes, autoriza o *Parquet* a promover a proteção de **interesses difusos e coletivos**, através do inquérito civil e da ação civil pública, havendo menção expressa à **tutela do meio ambiente** no texto constitucional (*vide* artigo 129, inciso III).

A Lei 7.347/85, que disciplina a matéria de ação civil pública, fixa no seu artigo 1º, incisos I e IV, o cabimento da ação civil pública para responsabilização dos danos ao meio ambiente e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Da mesma forma, a Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) prevê em seu artigo 25, inciso IV, alínea “a”, a prerrogativa do *Parquet* em promover tanto o inquérito civil como a

ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dentre outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Portanto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** é parte legítima para a propositura da presente ação civil pública.

II - DOS FATOS

Em abril de 2008 foi instaurado o Inquérito Civil MA 4344 que teve como objetivo apurar a veracidade da representação encaminhada ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pelo Sindicato do Comércio Varejista de Combustíveis e Lubrificantes e de Lojas de Conveniência do Município do Rio de Janeiro – SINDCOMB, relatando morosidade demasiada na concessão de licenciamento ambiental para os postos de combustíveis por parte do órgão licenciador estadual (DOC. 01 em anexo – Portaria Inaugural e Representação – Fls. 02/05).

Como primeira providência investigatória, este órgão ministerial convidou o Presidente do SINDCOMB para uma reunião a fim de avaliar a gravidade real da situação constante da denúncia.

Na reunião foi esclarecido que o Município do Rio de Janeiro possuía, naquela ocasião, cerca de 900 postos de revenda de combustíveis e lubrificantes. Deste total, **apenas cerca de 15% dos postos estavam com seu processo de licenciamento ambiental concluído**, circunstância que caracterizava violação frontal à legislação ambiental que exige a licença como requisito para a operação regular desta modalidade de atividade econômica potencialmente poluidora.

Além disso, evidenciou-se que diversos revendedores haviam sido multados e interditados administrativamente pelo IBAMA, autarquia federal, justamente em virtude da não apresentação da licença de operação ambiental. Desta forma, vários estabelecimentos funcionavam de fato irregularmente, amparados tão somente pelo protocolo do requerimento de licenciamento perante o

órgão ambiental competente, na ocasião a FEEMA (DOC. 02 em anexo – Ata da Reunião – Fls. 09/11).

Insta vislumbrar que em **08 de janeiro de 2007** foi celebrado convênio entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, em que foi estabelecida a cooperação e divisão de competências administrativas relativas ao licenciamento ambiental, entre os órgãos estadual e municipal, atualmente INEA e SMAC respectivamente (DOC. 03 em anexo – Publicação do Convênio celebrado entre Estado e Município do RJ – Fls. 355/356).

Foi objeto do convênio, *“a execução, pelo Município, do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, bem como a correlata cooperação técnica e administrativa entre os partícipes”*.

De acordo com o teor do convênio, *“são considerados de impacto local os empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais não ultrapassem os limites territoriais do Município, observado o parágrafo 2º desta cláusula”*.

Ou seja, desde a vigência do mencionado convênio, a competência para licenciamento ambiental e fiscalização dos postos de vendas combustíveis situados na cidade do Rio de Janeiro passou a ser exercida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) e não mais pela FEEMA (atualmente INEA).

Não obstante, o referido convênio também estabeleceu o **dever supletivo do Estado para a fiscalização das hipóteses atribuídas ao órgão municipal em caso de omissão**. Além disso, o que é mais relevante para a caracterização da causa de pedir desta ação, o convênio também fixou as **disposições transitórias aplicáveis aos processos de licenciamento ambiental que já se encontravam em curso no órgão estadual na data de vigência do convênio**.

De acordo com a cláusula 12ª do Convênio, intitulada “Das Disposições Transitórias”, restou estabelecido que “o disposto no presente convênio se aplicará aos requerimentos de licenciamento ambiental ou de renovação de licença que, incluídos em seu objeto, **sejam protocolados a partir do dia seguinte aquele em que for publicado o extrato do presente convênio**”.

O convênio celebrado no dia 08 de janeiro de 2007 foi publicado no Diário Oficial do Município no dia seguinte. Portanto, todos os processos administrativos de licenciamento ambiental ou renovação de licença cuja data de protocolo seja anterior ao dia 10 de janeiro de 2007 permaneceram sob competência do órgão ambiental estadual (INEA).

Os processos de licenciamento que já estavam em curso no órgão estadual (INEA) naquela data longínqua, relativos aos postos de revenda de combustíveis e lubrificantes, constituíam passivo considerável, cuja solução ainda se encontra pendente em sua maior parte até o momento, não havendo sequer previsão de quando essa grave situação será finalmente solucionada.

Não se deve perder de vista que, desde a vigência do convênio, passaram-se mais de 8 anos, longo lapso que caracteriza inegável omissão dos réus na prestação do serviço público ambiental, previsto em diversos diplomas legais e em sede constitucional.

Prosseguindo nas investigações, o MPRJ encaminhou ofícios à SMAC e ao INEA a fim de obter informações acerca do licenciamento ambiental dos postos de combustíveis e lubrificantes.

Atendendo à solicitação do *Parquet*, a SMAC enviou no ano de 2009, planilha constando 254 postos de combustíveis com as respectivas datas de requerimento de licença ambiental, sendo certo que, deste total, muitos ainda estavam pendentes de análise para posterior decisão sobre o pedido de licenciamento ambiental. Convém salientar que todos os pedidos eram posteriores a 10 de janeiro de 2007, na forma estipulada no convênio (DOC. 04 em anexo – Planilha da SMAC - Fls. 21/28).

O INEA, por sua vez, no ano de 2011, encaminhou relato técnico instruído com relação onde constavam: (i) 27 processos de licenciamento **pendentes de vistoria** *in loco* pelo órgão ambiental; (ii) 43 processos de licenciamento que, além da vistoria, ainda se encontravam **pendentes de apresentação de documentos** exigidos das empresas; (iii) nada menos do 132 processo relativos a postos de combustíveis que **resultaram em contaminação do subsolo** por hidrocarbonetos, circunstância que demonstra a gravidade ambiental da omissão apontada nesta ação civil pública. No total, esta relação continha 202 processos, todos tramitando desde data anterior a 10 de janeiro de 2007 (DOC. 05 em anexo – Ofício do INEA - Fls. 47/57).

Cumprе ressaltar que, de acordo com os princípios constitucionais que regem as relações jurídicas entre a Administração Pública e os particulares, o Poder Público está adstrito à legalidade em suas ações e omissões.

Desta forma, uma vez que a lei, no caso concreto, exige licenciamento ambiental para a atividade econômica desempenhada por particulares, que a requereram há bastante tempo em sua grande maioria, compete à Administração Pública apreciar e concluir os processos de licenciamento ambiental em prazo minimamente razoável, sob pena de sua inércia causar prejuízo a terceiros e aos interesses transindividuais tutelados pelo instrumento da licença ambiental.

Em busca de solução extrajudicial para esta grave situação, em abril de 2013, mais uma vez o MPRJ dirigiu ofício ao INEA requerendo a atualização das informações disponíveis acerca do licenciamento ambiental dos postos de revenda de combustíveis e lubrificantes, além de solicitar esclarecimento quanto à responsabilidade de fiscalização dos postos, especialmente se permaneciam sob a fiscalização do órgão estadual ou se sua fiscalização foi delegada à SMAC. Foi ainda questionado se havia cronograma estabelecido ou grupo de trabalho destinado a sanar o problema existente.

Finalmente, em dezembro de 2013, o INEA se dignou a responder, informando que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente somente tinha possibilidade de atuação quando não era

detectada contaminação e após a concessão da licença ambiental pelo INEA. Além disso, foi informado que não existe cronograma ou grupo de trabalho específico no INEA para lidar com o passivo de processos de licenciamento ainda em aberto (DOC. 06 em anexo – Ofício do MPRJ e Relato Técnico do INEA - fls. 82 e 86/93, respectivamente).

Neste ponto é importante destacar que, por reiteradas vezes no curso do inquérito, o *Parquet* oficiou ao INEA, que se quedou inerte também para **atender de forma conclusiva e nos prazos estipulados**, às requisições de informações e docs. públicos dirigidas pelo Ministério Público. Além disso, quando o INEA enfim prestava as informações, era comum relatar a dificuldade interna de obtê-las, circunstância que demonstra a inépcia administrativa para enfrentar o problema que se alonga indefinidamente.

Em agosto de 2014, por exemplo, após reiterados atrasos, a Diretoria de Licenciamento do INEA enviou cópia de CD-ROM contendo a relação de todos os postos de revenda de combustíveis e lubrificantes ainda carentes de licenciamento ambiental no órgão estadual, desde data anterior a 10 de janeiro de 2007.

No mesmo ofício, o INEA informou que o seu sistema é **antigo e falho**, circunstância que tornava a relação de processos pendentes de licenciamento, **não totalmente segura**, eis que para tal relação espelhar de fato a realidade seria necessário *“trabalho conjunto com diversas áreas do INEA. Desde o setor de informática até a Coordenadoria de Fiscalização, passando por Gerências Especializadas, como é o caso da Gerência de Licenciamento de Risco Ambiental e Tecnológico”*. (DOC. 07 em anexo – Ofício do INEA com CD-ROM – Fls. 110/112).

Ora, convenhamos que o teor de tal resposta está aquém do mínimo razoável que se espera do Poder Público. Em primeiro lugar, porque trabalhar de forma coordenada, sobretudo dentro do mesmo órgão da Administração Pública (no caso, o INEA) deveria ser a regra, jamais algo considerado excessivamente complexo ou inalcançável.

Em segundo lugar, porque todas as informações constantes da relação requisitada são públicas e, por consequência deveriam ser transparentes para qualquer cidadão. Além disso, face o longo tempo decorrido desde a assinatura do convênio em janeiro de 2007, já seria o bastante para o INEA, ao menos, delimitar a extensão do acervo ainda sob sua responsabilidade em razão da cláusula que estipulou as regras de “*disposições transitórias*”.

Mas ainda há outra razão jurídica adicional que torna inaceitável a resposta fornecida pelo INEA.

Preocupado em fornecer real publicidade aos processos administrativos em curso no INEA, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em outro inquérito civil, propôs Termo de Ajustamento de Conduta visando conferir máxima transparência aos citados processos por meio de sua disponibilização no sítio do INEA na *internet*.

Este TAC restou assinado pela então Presidente do INEA em julho de 2013, portanto mais de um ano antes da resposta da Diretora do INEA, fixando diversas obrigações relacionadas à publicidade dos processos administrativos de licenciamento ambiental do órgão na rede mundial de computadores (DOC. 08 em anexo – TAC assinado entre MPRJ e INEA - fls. 358/361).

Não obstante, como se verifica da resposta do INEA à esta Promotoria, a desorganização interna do órgão está muito distante dos ambiciosos compromissos assumidos voluntariamente no título executivo extrajudicial.

Tendo em vista o expressivo número de processos administrativos do INEA (equivalentes a 915 postos de abastecimento), **todos bastante antigos eis que sempre iniciados antes de 10 de janeiro de 2007**, em setembro de 2014, o *Parquet* solicitou ao INEA, **novamente**, a informação conclusiva sobre quantos estabelecimentos do gênero postos de combustíveis permanecem sob a análise em processos administrativos do INEA e que simplesmente **não possuem nenhum tipo de licença ambiental válida e vigente, situados no território da cidade do Rio de Janeiro** (DOC. 09

em anexo – Ofício expedido pelo MPRJ – Fls. 114/115).

Destarte, mais uma vez o INEA encaminhou resposta de ofício confessando “*as debilidades institucionais*” constantes do seu “*sistema frágil e obsoleto*”, **mas sem sequer apresentar qualquer solução para o problema, seja a médio ou a longo prazo**, o que uma vez mais configura inércia e omissão deste órgão para colocar termo à situação calamitosa que se prolonga indefinidamente.

Além disso, anexou extensa planilha contendo a relação de empreendimentos do gênero postos de combustíveis, cujo processo de licenciamento permanece sob presidência do INEA (DOC. 10 em anexo – Planilha do INEA – Fls. 120/183).

Com isso, foi verificada que essa nova planilha (DOC. 11 em anexo – Informação detalhada - Fls. 186) enviada pelo órgão ambiental estatal em novembro de 2014, possui o total de **723** estabelecimentos do gênero posto de combustível na cidade do Rio de Janeiro, sendo que, desse total:

- a) **149** itens possuem licença dentro do prazo de validade;
- b) **146** itens **não possuem** qualquer tipo de licença;
- c) **153** itens possuem licença cujo **prazo de validade expirou** no período entre os anos de 2010 e 2014, não havendo renovação da licença;
- d) **275** itens possuem licença cujo **prazo de validade expirou antes de 2010** e não tendo obtido renovação superveniente

Desta forma, é notório que **574 processos administrativos** do INEA, cada qual correspondendo a um estabelecimento relativo à posto de combustível e lubrificantes, estão pendentes de desfecho administrativo, o que evidencia FLAGRANTE descumprimento dos preceitos legais, eis que os postos de revenda em questão não podem operar sem o devido processo de licenciamento concluído e com a licença ambiental de operação expedida.

Nada menos do que **79,3% dos processos administrativos** de licenciamento ambiental de postos em curso no INEA, estão na situação acima descrita.

Rememoremos que, quando este inquérito civil se iniciou no ano de 2008, o SINDCOMB informou que apenas cerca de 15% dos postos de combustíveis da cidade estavam em situação regular, funcionando com licença ambiental. Desde então, se passaram 8 anos e a situação permanece quase inalterada em termos percentuais.

Restando clara a morosidade e inércia do ente público, ora primeiro réu, na conclusão dos processos de licenciamento ambiental no caso em tela, bem como a idêntica omissão do Estado para solucionar a inação do órgão integrante de sua Administração Pública, dotando-o dos meios para tanto, torna-se imperativo que o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO adote as medidas judiciais necessárias para evitar a perpetuação e agravamento dos danos ambientais e a consumação de lesões à interesses difusos e coletivos.

III - DO DIREITO

1) Da descentralização do licenciamento ambiental

O meio ambiente equilibrado é direito de todos, impondo-se ao Poder Público o dever de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, com fulcro no art. 225 da Constituição Federal.

Com supedâneo no art. 23, VI, da Carta Magna de 1998 é competência comum da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a proteção integral do meio ambiente.

Ocorre que, com o aumento considerável das demandas relacionadas especialmente às licenças ambientais, urge a necessidade emergencial da adoção de mecanismos e procedimentos com o objetivo de minimizar, mitigar ou evitar que os empreendimentos utilizadores dos recursos

ambientais pudessem causar efetiva ou potencial degradação ao meio ambiente.

Nesse diapasão, o licenciamento ambiental, isto é, o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente fornece uma licença, **com prazo de validade**, estabelecendo as condicionantes para as medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas e acolhidas pelo empreendedor.

Conforme leciona Ioberto Tatsch Banunas¹ o licenciamento ambiental é considerado como *“uma medida preventiva de atuação negocial, visto que há situação em que o particular é titular de um direito relativamente à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade. Mas o exercício deste direito depende do cumprimento de requisitos legalmente estabelecidos, tendo em vista a proteção ambiental”*.

De acordo com o art. 1º, I, da Resolução 237/97 define-se licenciamento ambiental, conforme demonstrado abaixo:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Segundo os ensinamentos de Luis Paulo Sirvinkas² *apud* Edis Milaré (2008, p. 156) acerca da licença ambiental:

¹ BANUNAS, Ioberto Tatsch. **Poder de polícia ambiental e o município**. Porto Alegre: Sulina, 2003

²² SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6ª. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

“Ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão ambiental, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. Isto é, como prática do poder de polícia administrativa, não deve ser considerada como obstáculo teimoso ao desenvolvimento, por que este também é um ditame natural e anterior a qualquer legislação. Daí sua qualificação como Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Desta feita, nota-se a imprescindibilidade da concessão do licenciamento ambiental e torna-se latente a necessidade de maior agilidade na liberação de tais licenças para a operação das atividades desempenhadas pelos empreendimentos.

Com isso, a Lei Estadual 5101/2007, instituidora do INEA como órgão ambiental, permitiu que esse órgão procedesse com a descentralização do licenciamento ambiental, cujo objetivo era promover a estruturação e qualificação dos municípios para realizarem o licenciamento.

A descentralização³ da gestão ambiental tem como desafio unir as duas grandes vertentes para alcançar o desenvolvimento sustentável: crescimento econômico e preservação do meio ambiente.

Ao estabelecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente, no art. 6º e seguintes da Lei 6.938/81, o legislador foi explícito sobre a possibilidade dos Municípios terem papel próprio na fiscalização ambiental.

Então, a participação do Município no licenciamento ambiental foi preconizada pela Resolução CONAMA nº 237/97 e, posteriormente, pela Lei Complementar Federal nº 140/2011 que tratam da transferência do licenciamento ambiental de atividades de impactos tipicamente locais.

³ Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde1/~edisp/inea0015423.pdf>

Sendo assim, mediante celebração de convênios entre Estado e Município pode ser autorizada a transferência da atuação do Poder Público para o licenciamento ambiental de atividades de impacto local. Esta transferência consumou-se entre o INEA (na ocasião FEEMA, órgão ambiental estadual) e a SMAC (órgão ambiental municipal), através do Convênio datado de 8 de janeiro de 2007.

É primordial enfatizar que não se trata de delegação de competência aos Municípios, vez que esses já são constitucionalmente competentes para o exercício dessa atividade. Trata-se, portanto, de um acordo entre os entes federativos para viabilizar e agilizar o licenciamento ambiental.

Além disso, a descentralização tem por escopo desburocratizar a gestão ambiental, além de buscar o aumento da eficácia do seu controle, no entanto, **não está desobrigando o Estado de sua responsabilidade fiscalizatória em caráter supletivo.**

Desde a vigência do convênio, no caso concreto, a competência para licenciamento ambiental e fiscalização dos postos de revendas combustíveis situados na cidade do Rio de Janeiro passou a ser exercida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) e não mais pela FEEMA (atualmente INEA).

O convênio também fixou as **disposições transitórias aplicáveis aos processos de licenciamento ambiental que já se encontravam em curso no órgão estadual na data de vigência do convênio.**

De acordo com a cláusula 12ª do Convênio, intitulada “Das Disposições Transitórias”, restou estabelecido que “*o disposto no presente convênio se aplicará aos requerimentos de licenciamento ambiental ou de renovação de licença que, incluídos em seu objeto, **sejam protocolados a partir do dia seguinte aquele em que for publicado o extrato do presente convênio.***”

O convênio celebrado no dia 08 de janeiro de 2007 foi publicado no Diário Oficial do Município no dia seguinte. Portanto, todos os processos administrativos de licenciamento ambiental ou renovação de licença cuja data de protocolo seja anterior ao dia 10 de janeiro de 2007 permaneceram sob competência do órgão ambiental estadual (INEA).

2) Do risco do exercício da atividade sem o devido licenciamento ambiental

Como já exposto em análise retro, o licenciamento ambiental é um procedimento de suma importância para prevenção dos riscos e de possíveis danos ambientais em decorrência do exercício de atividades.

Faz-se mister elucidar que a concessão do licenciamento ambiental é precedida por estudos analíticos e críticos acerca dos impactos que as atividades poderão desencadear no meio ambiente.

Por essa razão, no que tange à prevenção dos danos ambientais provocados por atividades econômicas, um dos relevantes instrumentos preventivos com a finalidade de elidir a ocorrência de tais danos é o Estudo do Impacto Ambiental (EIA/RIMA), que possui por finalidade diagnosticar possíveis consequências ambientais derivadas de atividades consideradas degradantes da natureza, além de ter-se por objetivo a análise dos riscos iminentes ao desempenho da atividade.

Não obstante, ainda que não seja caso de EIA/RIMA, as atividades que sejam aptas a oferecer algum tipo de risco ao meio ambiente devem possuir, **obrigatoriamente**, licença ambiental para o seu funcionamento que deve ser requerida aos órgãos competentes que autorizarão o exercício da atividade, desde que atendidas as condições estabelecidas no curso do licenciamento.

Em caso de ausência de licenciamento ambiental concluso, além do sério perigo de dano ambiental, também se coloca em risco potencial à saúde humana estrito senso.

Quanto às atividades definidas como parcial ou potencialmente poluidoras, como se enquadra a atividade dos postos revendedores de combustível e comércio varejista, **o licenciamento ambiental é obrigatório e requer-se prévia autorização dos órgãos licenciadores para posterior operacionalização das atividades.**

Nesse sentido, tem-se o Decreto nº 99.274/90 que dispõe sobre o licenciamento ambiental e prescreve em seu artigo 17, *in verbis*:

“A construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividade utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, bem assim como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de **prévio licenciamento dos órgãos estaduais que integrem o Sistema Nacional de Meio Ambiente**”.

Como já visto anteriormente, no Direito Ambiental o licenciamento é um procedimento no qual o órgão competente disponibiliza uma licença, com prazo de validade, fazendo com que o revendedor se comprometa com a manutenção da qualidade ambiental de onde seu estabelecimento está inserido. As empresas que necessitam dessa licença para funcionamento são aquelas consideradas potencialmente poluidoras ou que, de alguma forma, podem causar degradação ambiental e comprometer, em casos extremos, até mesmo a segurança da coletividade.

No que se refere à concessão de licenciamento ambiental aos revendedores de combustíveis, o CONAMA publicou a Resolução nº 273/2000 que em seu art. 1º versa especificamente acerca da matéria, considerando, por sua vez, os riscos ínsitos da atividade.

A localização, construção, instalação, modificação, ampliação e operação de **postos revendedores**, postos de abastecimentos, instalações de sistemas de retalhistas e postos flutuantes de combustíveis **dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.**

Ademais, tem-se a Ementa abaixo demonstrando clara exigência de licenciamento ambiental para atividades poluidoras do meio ambiente:

APELAÇÃO CÍVEL AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE. PRELIMINARES DE CERCEAMENTO DE DEFESA, PRESCRIÇÃO NÃO EVIDENCIADA. **CORRETA EXIGÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA O EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DA RÉ ATIVIDADE POTENCIALMENTE POLUIDORA OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO PARA ASSEGURAR O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO VISANDO UMA SADIA QUALIDADE DE VIDA** - SENTENÇA CONFIRMADA. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO (Processo nº 8260917 PR 826091-7 (Acórdão), Paulo Roberto Hapner, julgado em 06/03/2012 na 5ª Câmara Cível) (Grifos nossos).

Isto posto, é notório que há um longo e cauteloso caminho a ser percorrido pelo poder público para regularizar totalmente os empreendimentos, mitigando os riscos ao meio ambiente e à saúde pública, mas não é possível permitir indefinidamente a operação de empresas sem o devido processo de licenciamento ambiental ou sem a concessão de licença, pois seria, além de tudo, clara afronta ao princípio da legalidade que o exige dentro de um prazo razoável.

3) Do princípio da legalidade

Faz-se imperioso destacar que o princípio da legalidade que está expresso, sobretudo, no art. 5º, II, e art. 37 da Constituição Federal, reproduz que toda atuação administrativa deve estar adstrita ao respaldo legal. No entendimento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

“O princípio da legalidade é certamente a diretriz da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita”.

No caso concreto, não há que se questionar que os prazos de validade para concessão de licenciamento ambiental estão dispostos em lei, mas estão sendo DECLARADAMENTE desrespeitados, como se verificará adiante.

Primeiramente, a Resolução 273/2000 do CONAMA trata do prazo para cadastramento dos empreendimentos nos órgãos licenciadores para posterior concessão de licença, sendo que se

mostra nítido que cabe ao órgão ambiental competente fazer o agendamento para realização do licenciamento, conforme se demonstra abaixo:

Art. 6o **Caberá ao órgão ambiental competente definir a agenda para o licenciamento ambiental dos empreendimentos identificados no art. 1o em operação** na data de publicação desta Resolução.

§ 1o Todos os empreendimentos deverão, **no prazo de seis meses**, a contar da data de publicação desta Resolução, cadastrar-se junto ao órgão ambiental competente. As informações mínimas para o cadastramento são aquelas contidas no Anexo I desta Resolução.

§ 2o Vencido o prazo de cadastramento, **os órgãos competentes terão prazo de seis meses para elaborar suas agendas e critérios de licenciamento ambiental**, resultante da atribuição de prioridades com base nas informações cadastrais.

A Resolução CONAMA nº 237/97, que estabelece normas gerais e critérios para o licenciamento ambiental, no seu artigo 14, fixou prazo de **6 meses** para o órgão ambiental **concluir os processos de licenciamento**, quando não houver a necessidade de EIA/RIMA:

Art. 14. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, **desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento**, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

A posteriori, vê-se o Decreto Estadual nº 42159/09 que trata de forma mais específica sobre os prazos de validade das concessões de licença ambiental entre o art. 8º e 17 de acordo com os tipos de licença, dando-se ênfase ao art. 11 que versa sobre licença de operação, objeto de discussão da presente ação:

Art. 11 - A **Licença de Operação (LO)** será concedida para empreendimentos e atividades implantados, com base em constatações de vistoria, teste de pré-operação ou qualquer meio técnico de verificação do dimensionamento e eficiência do sistema de controle ambiental e das medidas de mitigação implantadas, e **seu prazo de validade será no mínimo de 4 (quatro) anos e no máximo, de 10 (dez) anos** neste último caso quando comprovada a implementação voluntária de programa eficiente de gestão ambiental.

Parágrafo Único - Nos casos em que a LO for concedida com prazo de validade inferior ao máximo, poderá ter seu prazo de validade ampliado até o limite de 10 (dez) anos, mediante requerimento do titular da licença, quando constatadas, cumulativamente:

- I - manutenção das condições ambientais existentes quando de sua concessão;
- II - implementação voluntária de programa eficiente de gestão ambiental;
- III - inexistência de denúncias e autos de constatação e de infração;
- IV - correção das não conformidades decorrentes da última auditoria ambiental realizada.

Para corroborar esse entendimento, tem-se a ilustração retirada do sítio eletrônico⁴ do Ministério do Meio Ambiente que oferece o Manual de Licenciamento Ambiental exposto de forma didática ao público:

⁴ Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/cart_sebrae.pdf

Quanto tempo demora o processo de licenciamento? (Qual o prazo para análise e deferimento de licença ?)

Este prazo é estabelecido no Art. 14º da Resolução CONAMA 237/97 abaixo:

"O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo **máximo de 6 (seis) meses** a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até **12 (doze) meses**".

Acompanhamento das Licenças

Após a emissão da licença ambiental a empresa entrará em fase de acompanhamento da operação em que órgãos ambientais poderão fazer vistorias regulares a fim de verificar o cumprimento das exigências estabelecidas na licença. Sendo assim, suspender os métodos de controle de poluição ambiental constitui uma infração passível de autuação, de multas, do cancelamento da licença e da interdição da atividade.

Prazos de validade das Licenças Ambientais

O prazo de validade de cada licença varia de atividade para atividade de acordo com a tipologia, a situação ambiental da área onde está instalada, e outros fatores. O órgão ambiental estabelece os prazos e os especifica na licença de acordo com os parâmetros estabelecidos na Resolução CONAMA 237/97, resumidos abaixo:

PRAZOS DE VALIDADE DAS LICENÇAS		
Licença	Mínimo	Máximo
LP	O estabelecido pelo cronograma do projeto apresentado	Não superior a 5 anos
LI	De acordo com o cronograma de instalação da atividade	Não superior a 6 anos
LO	4 anos	10 anos

De acordo com o art. 6º da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a fiscalização pode ser executada pelo "órgão executor: o IBAMA", por "órgãos seccionais: os órgãos ou entidades estaduais" e também por "órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais".

Os prazos só valem se forem obedecidas as condições especificadas na expedição das licenças.

Portanto, não restam dúvidas de que é o poder público o responsável por autorizar o licenciamento ambiental e que os prazos de validade estão dispostos na própria norma jurídica. Assim, nem o poder público, tampouco o empreendedor poderão agir em desconformidade com o princípio da legalidade que é o mandamento nuclear do nosso ordenamento jurídico.

Diante dessa análise, percebe-se nitidamente que tanto os prazos de validade para a concessão da licença, quanto os prazos para sua renovação não estão sendo considerados, como também existe flagrante inércia e omissão do poder público na solução desta situação, já que desde a data do convênio (08 de janeiro de 2007) até o momento já se passaram mais de 8 anos e o quadro calamitoso que existia naquela ocasião, perdura sem solução a vista.

In casu, o que se verifica, além da inobservância das normas vigentes, é que a inércia do poder público na conclusão dos licenciamentos, configura também clara violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

4) Da violação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade

Com base nos ensinamentos de Paulo Bonavides⁵, a proporcionalidade é um conceito em espetacular evolução. Com efeito, o princípio da proporcionalidade, ou mesmo o denominado princípio da proibição do excesso, vem adquirindo destaque nos últimos tempos, não somente no Brasil, mas também na Europa Continental.

A Convenção Europeia e a Corte Europeia dos Direitos do Homem elevaram tal princípio à categoria de princípio geral de direito (Paulo Bonavides, 2003).

No contexto brasileiro houve a positivação constitucional do devido processo legal inserta no art. 5º, LIV da Carta Magna e a inserção desse princípio na Lei 9784/99, o que realça a sua importância no ordenamento pátrio.

De acordo com a ótica do doutrinador e Ministro Gilmar Mendes⁶ tais princípios são coincidentes, conforme se pode notar no excerto adiante:

“(...) o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positivação jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico.”

Já no que tange à inserção do princípio da proporcionalidade em sede constitucional, recorre-se à ADIN nº 1407-2/DF, publicada em novembro de 2010, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, de onde se denota o seguinte:

(...)O **princípio da proporcionalidade** – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquele

⁵ BONAVIDES, Paulo. 2003, p. 402.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 2. Ed. São Paulo : Saraiva, 2008.

que veicula a garantia do substantive *due process of law* – **acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções**, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

Desta feita, vê-se que a proporcionalidade não constitui apenas uma construção de doutrina alienígena e que teve receptividade entre os doutrinadores brasileiros, mas também é um axioma, um valor inserido na Carta Magna, que tem sido reconhecido e aplicado pela Jurisprudência pátria.

Dito isso, nota-se no caso em tela que na análise dos processos administrativos para concessão de licenciamento ambiental não houve o devido respeito a esses princípios caros ao ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que, **em nenhum momento**, o poder público preocupou-se em estabelecer prazos, metas, estratégias, grupos de trabalho, destinados a enfim saldar seu débito e inércia na prestação do serviço público relacionado ao licenciamento de postos de combustíveis.

Faz-se forçoso destacar que o tempo decorrido, mais de **8 anos** (considerada a data do Convênio), sem a apresentação de solução para questão cujo potencial lesivo ao meio ambiente é enorme e evidente, face o risco de **grave contaminação** decorrente das atividades dos postos de revenda de combustível e lubrificantes que funcionam sem licença de operação.

A irregularidade que se tornou regra neste ramo da atividade econômica, é de tal maneira grave e potencialmente lesiva, sobretudo quando se perpetua, que se encontra tipificada como conduta sujeita às sanções do Direito Penal e Administrativo na Lei nº 9605/97:

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou **fazer funcionar**, em qualquer parte do território nacional, **estabelecimentos**, obras ou serviços **potencialmente poluidores**, **sem licença** ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou **contrariando as normas legais e regulamentares** pertinentes:

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

III – DO PEDIDO LIMINAR

Nas ações propostas sob o regime da Lei Federal nº 7.347/85, é prevista expressamente a concessão de liminares, com fulcro no art. 12 do citado diploma legal.

Encontra-se presente, no caso em tela, o *fumus boni iuris*, consistente na robusta prova documental de que os réus, através de suas condutas inertes e omissivas, não vêm cumprindo os prazos para a análise e conclusão dos processos de licenciamento ambiental, extrapolando completamente qualquer lapso que poderia ser considerado tolerável, em franco desrespeito à legislação ambiental e aos ditames legais acima invocados.

Também se observa o *periculum in mora*, substanciado no risco de que a excessiva demora na solução do problema possa representar perigo adicional ao meio ambiente e à saúde de terceiros de boa fé, na medida em que centenas de postos de revenda de combustíveis e lubrificantes estão funcionando sem a devida licença ambiental, tornando patente o risco de que venham a contaminar o subsolo com hidrocarbonetos, como já foi evidenciado em vários casos, nos documentos enviados pelo INEA (*vide* fls. 48).

Conforme foi esclarecido anteriormente, **foram 132 postos, apontados pelo próprio órgão estatal, que apresentavam contaminação por hidrocarbonetos na área em que foram instalados**, o que demonstra que o exercício da atividade sem a concessão da licença que é, inclusive, **obrigatória**, além de ser uma prática ilícita, representa sério risco de degradação do meio ambiente.

Além disso, é evidente que, diante de longo tempo decorrido (mais de 8 anos), novas fontes de contaminação podem estar atingindo de forma silenciosa, porém danosa, o meio ambiente em virtude do exercício IRREGULAR de sua atividade, acrescida à inércia dos réus.

Portanto, é imperiosa a concessão de liminar, vez que a demora na apreciação do deslinde do processo poderá ocasionar danos ambientais irreversíveis e a perpetuação da situação ilícita há muito identificada, não pode receber chancela judicial, sob pena de tornar letra morta a legislação ambiental vigente.

Ante o exposto, o Ministério Público requer em sede liminar:

1 – Seja determinado ao 2º réu (INEA) que adote providências imediatas para regularizar e concluir todos os processos administrativos sob sua responsabilidade, desde data anterior a 10 de janeiro de 2007, relativos ao licenciamento e fiscalização ambiental dos postos de revenda de combustíveis e lubrificantes situados no Município do Rio de Janeiro, que ainda não possuam licença ambiental com prazo de validade vigente, no prazo máximo de seis meses, em razão dos respectivos processos estarem pendentes de desfecho administrativo há mais de 8 anos, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por processo administrativo não concluído no prazo fixado.

IV – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** requer:

1 – A confirmação do pedido liminar, para a condenação do 2º réu (INEA) a obrigação de regularizar e concluir todos os processos administrativos sob sua responsabilidade desde data anterior a 10 de janeiro de 2007, relativos ao licenciamento e fiscalização ambiental dos postos de revenda de combustíveis e lubrificantes situados no Município do Rio de Janeiro, que ainda não possuam licença ambiental com prazo de validade vigente, no prazo máximo de seis meses, em razão dos respectivos processos estarem pendentes de desfecho administrativo há mais de 8 anos, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por processo administrativo não concluído no prazo fixado.

2 – A condenção do 1º réu (ESTADO) a obrigação de fornecer ao 2º réu (INEA) os meios e recursos materiais, tecnológicos e humanos, necessários e bastantes para garantir o adimplemento da obrigação de fazer constante do item anterior pelo 2º réu (INEA), no prazo máximo de seis meses.

3 – A citação dos réus, na forma legal, para que contestem tempestivamente o pedido inicial, sob as sanções previstas em lei.

4 – A condenção dos réus nos ônus da sucumbência, inclusive honorários advocatícios que serão revertidos para o Fundo Especial do Ministério Público – FEMP – criado pela Lei 1.183 de 27 de agosto de 1987.

5 - Sejam julgados integralmente procedentes os pedidos formulados na presente ação civil pública.

Nesta oportunidade, protesta o **MINISTÉRIO PÚBLICO**, nos termos do artigo 322 do Código de Processo Civil, pela produção de todas as modalidades de prova, em especial pelo depoimento pessoal dos réus, prova testemunhal, pericial e documental suplementar. Informa que a petição inicial foi instruída com provas colhidas no âmbito do inquérito civil MA 4344, cujos autos se encontram à disposição deste juízo caso necessário.

Embora inestimável pela sua natureza, atribui-se a esta causa o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), para o disposto no artigo 258 do Código de Processo Civil.

O Ministério Público receberá intimações na 1ª Promotoria de Tutela Coletiva do Meio Ambiente e Patrimônio Histórico, sediada na Rua Rodrigo Silva, nº 26, 7º andar, Centro, Rio de Janeiro, na forma legal.

Rio de Janeiro, 05 de março de 2015.

Carlos Frederico Saturnino

Promotor de Justiça