

# INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

## Parecer n° 01/16 – ASCH - Alexandre Siuffo Schneider

Licenciamento ambiental. repartição de competências pela lei complementar 140/2011.

Necessidade de licenciamento estadual para a atividade de transporte intermunicipal de produtos perigosos, ainda que o empreendedor exerça em conjunto a atividade de transporte interestadual. interpretação do disposto no art. 13 da LC 140/2011. Recomendações adicionais ao INEA.

### I – Breve síntese do processo

A Procuradoria Geral do Estado foi instada a se manifestar no presente processo administrativo sobre a divergência de interpretação jurídica acerca da repartição de competências para licenciamento ambiental à luz da Lei Complementar 140/2011, especialmente no que concerne à atividade de transporte de produtos perigosos.

Como se depreende da leitura dos pareceres e manifestações de fls. 04/10, 14, 15/21, 34/41 e 43/45, a Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) pacificou seu entendimento no sentido de que o empreendedor que exerce concomitantemente as atividades de transporte interestadual e intermunicipal de produtos perigosos se submete exclusivamente ao licenciamento<sup>1</sup> na esfera federal, a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Em suma, este entendimento jurídico sustenta que as atividades de transporte interestadual e intermunicipal de transportes perigosos não são autônomas, razão pela qual incide à espécie o disposto no art. 13 da Lei Complementar 140/2011<sup>2</sup>, com o consequente licenciamento apenas na esfera federal nas hipóteses em que as atividades são exercidas em conjunto pelo empreendedor.

Por outro lado, as áreas técnicas do INEA proferiram as manifestações às fls. 11/12 e 31/33 com considerações adicionais à questão, opondo-se ao

<sup>1</sup> A referência aqui e ao longo do parecer diz respeito ao Sistema de Licenciamento Ambiental. A ressalva é importante pois a União Federal emite a espécie “Autorização para Transporte de Produtos Perigosos”, enquanto o INEA, ao que parece, optará pela “licença ambiental”, com fulcro no Decreto 44.820/2014, em especial em seus artigos 5º e seguintes. Neste trabalho optar-se-á pela menção do gênero “licenciamento ambiental”, muito embora os dois entes possam utilizar apartadamente as espécies licença ou autorização.

<sup>2</sup> Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. § 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.

posicionamento defendido pela Procuradoria daquela autarquia. Em síntese, tais áreas técnicas, integrantes da Diretoria de Licenciamento Ambiental, entendem que o transporte intermunicipal de produtos perigosos deve ser licenciado pelo INEA, independentemente da licença obtida junto ao IBAMA.

Por fim, o Dr. Gabriel Baltazar Muller, Procurador-Chefe em exercício da Procuradoria do INEA, encaminhou os autos à Procuradoria Geral do Estado, suscitando a repercussão geral da matéria e a controvérsia jurisprudencial existente quanto ao tema.

Eis o breve relatório.

## **II - Precedentes**

Inicialmente, é importante ressaltar que não há precedente específico da Procuradoria Geral do Estado com relação ao cerne da consulta jurídica ora formulada. Nada obstante, o órgão central do sistema jurídico fluminense possui diversos pareceres sobre a intrincada matéria da repartição de competências no que concerne ao licenciamento ambiental, ainda sob a égide da legislação infraconstitucional anterior à Lei Complementar 140/2011.

No Parecer 01/LELS/2004, fixou-se interpretação no sentido da inconstitucionalidade e ilegalidade do licenciamento num único nível de competência, consoante a normatividade contida na Resolução 237/97 do CONAMA.

Posteriormente, o Parecer 03/2005-GUB reviu implicitamente o entendimento supracitado e defendeu a constitucionalidade do licenciamento único. Diante da divergência entre os precedentes da Procuradoria Geral do Estado, sobreveio o Parecer 01/2007-RD, o qual dirimiu a controvérsia até então existente e reforçou a tese da constitucionalidade do licenciamento num único nível de competência, diante da incidência dos princípios constitucionais da razoabilidade, eficiência, proporcionalidade e livre iniciativa, dentre outros fundamentos jurídicos. A referida tese jurídica foi corroborada, outrossim, no Parecer 04/2007-APCBCA.

Mesmo após a entrada em vigor da Lei Complementar 140/2011, subsistem os fundamentos jurídicos dos pareceres da Procuradoria Geral do Estado, mormente pelo fato de que a legislação atual se inspirou em larga medida na regulamentação pretérita formulada pelo CONAMA, a qual, como visto, tinha sua constitucionalidade reconhecida por esta Procuradoria ao menos no ponto relativo ao licenciamento em uma única esfera federativa.

## **III – O advento da lei complementar 140/2011**

Como é cediço, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 2<sup>3</sup>, algumas competências materiais comuns no âmbito do Direito Ambiental, permitindo, assim, a participação de todos os entes federativos na proteção ambiental<sup>3</sup>. Ademais, seu art.

<sup>3</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...] XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

225 impõe ao Poder Público, de uma forma geral, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Note-se que a Constituição não estipulou critérios explícitos para a divisão das atividades administrativas ambientais entre os entes federativos. Com isto, a solução que vinha sendo adotada consistia na aplicação do critério da predominância do interesse<sup>4</sup> e no princípio da subsidiariedade. Todavia, esses critérios não se mostraram tão eficazes quanto se supunha, na medida em que não eram incomuns os casos de múltiplo licenciamento ambiental para o mesmo empreendimento. O exemplo dado pelo Exmo. Subprocurador-Geral do Estado, Dr. Rodrigo Mascarenhas, é eloquente quanto ao ponto:

Tome-se, por exemplo, o licenciamento de um oleoduto, ou de uma linha de transmissão que cruze dois estados. Para quem defende a possibilidade de licenciamento cumulativo este empreendimento deveria se sujeitar a três licenças ambientais (duas estaduais e uma federal). Como o licenciamento ambiental no Brasil segue (com exceção de poucos estados) o “modelo” das três licenças, estas sim cumulativas, nove licenças ambientais a serem expedidas antes do oleoduto ou da linha de transmissão poder operar. Se o quadro acima traçado já tem todos os contornos da obra de Kafka lembre-se que, para os que admitem que o município é um dos entes licenciadores, teríamos ainda o possível licenciamento ambiental por parte de todos os municípios por onde o duto ou a linha de transmissão passarão. As nove licenças, portanto, podem facilmente ser multiplicadas por dez. Ora, a validade de tal cumulatividade representaria um evidente atestado de inviabilidade (ou mesmo de incompetência) do federalismo cooperativo buscado pelo parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.<sup>5</sup>

Nesse contexto de grave insegurança jurídica e de verdadeira falência do federalismo cooperativo no âmbito do Direito Ambiental, a doutrina ambiental vinha alertando, há tempos, que a possibilidade de superposição de ações decorrentes do exercício da competência comum pelos mais de cinco mil entes federativos brasileiros impunha a edição de lei para regulamentar o disposto no art. 23, parágrafo único, CF<sup>6</sup>. A propósito, vale transcrever as lições de PAULO DE BESSA ANTUNES:

Diante de tudo aquilo que foi exposto, entendo ser inequívoco que tanto a União como os Estados e Municípios são dotados de amplas competências ambientais, muito embora a prática judicial tenha reduzido muito a capacidade legislativa dos

<sup>4</sup> Como critério geral de repartição de competências, cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 478.

<sup>5</sup> Visto ao Parecer 01/2007-RD.

<sup>6</sup> Art. 23. [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Estados e dos Municípios. Este fato é, em si próprio, bastante complexo, pois *a prática tem demonstrado que os três níveis da Administração Pública não agem coordenadamente*. Muito pelo contrário, é rotineira a tomada de medidas contraditórias e até mesmo antagônicas entre eles. *Isso faz com que reine, entre os empreendedores e a população em geral, a mais completa perplexidade*. Também não se pode deixar de consignar que, em diversas oportunidades, as competências ambientais têm servido de escudo para ações políticas de retaliação entre autoridades públicas de partidos diferentes. É bastante comum que prefeitos de um partido determinem embargos “ambientais” de obras licenciadas pelos órgãos estaduais ou federais, bem como o contrário, em todas as três esferas da Administração Pública, com evidente prejuízo para a credibilidade do sistema. Assim, vivemos muito mais em um federalismo competitivo do que em um federalismo cooperativo. *É urgente que seja elaborada a lei complementar federal sobre normas gerais* e que os entes federativos descubram suas vocações específicas para que a proteção ao meio ambiente possa se fazer de forma harmônica e integrada, como é o espírito da PNMA que, lamentavelmente, ainda não vingou.<sup>7</sup>

Este ponto também não passou despercebido pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, em parecer já mencionado anteriormente, de lavra do Dr. Rafael Lima Daudt D’Oliveira:

O parágrafo único do art. 23 dispõe que a lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Esta Lei Complementar viria regular a repartição de competências administrativas comuns, trazendo uma maior clareza e previsibilidade nos atos do Poder Público. Seu ingresso no mundo jurídico seria importante e desejável, pois contribuiria para dirimir, ou ao menos atenuar, as dúvidas sobre a repartição das ditas competências.<sup>8</sup>

Com efeito, a repartição de competências administrativas em matéria ambiental era definida por diversos atos normativos esparsos (de constitucionalidade duvidosa), como as diversas resoluções do CONAMA. A fragilidade formal de tais normas gerava uma série de questionamentos por parte da doutrina<sup>9</sup>, prevalecendo um cenário de absoluta insegurança jurídica.

<sup>7</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 94. [grifos nossos]

<sup>8</sup> Parecer RD nº 01/2007. p. 5.

<sup>9</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 115-116. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. p. 83. AMADO, Frederico. *Direito Ambiental esquematizado*. 4ª ed. São Paulo: Método, 2013. p. 39, nota 4.



Por conseguinte, o legislador editou a Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum em matéria ambiental, com fulcro no art. 23, parágrafo único, da Constituição. Ora, é inegável que a existência de normas claras de cooperação evita a indesejada superposição de atuações – muitas vezes conflitantes – dos entes federados, atendendo ao princípio da eficiência administrativa.

A título exemplificativo, tal política legislativa atende aos princípios: (i) da segurança jurídica, pois o empreendedor saberá de antemão qual o ente federativo competente para a atividade administrativa e a respectiva legislação a ser aplicada no caso concreto; (ii) da isonomia, tendo em vista que todos os empreendedores, em condições idênticas, se submeterão à mesma disciplina, não estando mais sujeitos à aleatoriedade da ação da Administração ambiental; (iii) da livre iniciativa, na medida em que serão previamente conhecidos os encargos e os trâmites burocráticos com os quais o empreendedor deve arcar por conta da atividade administrativa ambiental, de modo a permitir a estimativa e contabilização dos custos (financeiros e temporais) no orçamento do empreendimento.

Portanto, manifesto meu entendimento no sentido de que a repartição de competências formulada pela Lei Complementar 140/2011 é constitucional e salutar para a dinamização do federalismo cooperativo em matéria ambiental, evitando-se a sobreposição de atuações entre os órgãos ambientais, além de conferir aos atores privados maior segurança jurídica e previsibilidade das ações estatais<sup>10</sup>.

#### **IV – Atividades distintas exercidas pela mesma empresa. pluralidade de licenciamentos. Situação que não viola a regra do licenciamento num único nível de competência.**

Afirmada a constitucionalidade da divisão de competências estabelecida pela legislação infraconstitucional nacional, a consulta jurídica em comento deve ser equacionada por intermédio da interpretação da Lei Complementar 140/2011, em especial no que concerne ao disposto em seu art. 13, *in verbis*:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira

<sup>10</sup> Segundo J.J Canotilho “o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito. Estes andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da confiança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos”. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2000, p. 256.

não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.

A Procuradoria do INEA vem sustentando – inclusive em parecer por mim aprovado às fls. 15/21 – que a atividade “transporte de produtos perigosos” é uma e, assim, se a empresa realizar o transporte interestadual e intermunicipal de passageiros caberia a ela obter somente a licença ambiental perante a autarquia ambiental federal, sendo a competência estadual “absorvida” pela competência material federal.

Todavia, estou convencido de que este entendimento deve ser superado.

Ora, a LC 140/2011 quis evitar a multiplicidade de licenciamentos tão somente para a mesma atividade ou empreendimento. Voltando ao exemplo proposto pelo Exmo. Subprocurador-Geral do Estado, Dr. Rodrigo Mascarenhas, fica evidente que a lei pretendeu rejeitar a interpretação constitucional que autorizava a existência de dezenas de licenças para a construção de um mesmo oleoduto ou de uma rodovia interestadual.

Aqui é indispensável recorrer ao elemento teleológico de interpretação, assim definido pelo onipresente doutrinador CARLOS MAXIMILIANO:

Considera o direito como uma ciência primariamente normativa ou finalística: por isso mesmo a sua interpretação há de ser, na essência, teleológica. O hermenêuta sempre terá em vista o fim da lei, o resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática. A norma enfeixa um conjunto de providências, protetoras, julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade e assegure plenamente a tutela de interesse para a qual foi regida.<sup>11</sup>

Com fundamento no elemento finalístico, parece-me que a interpretação constitucional legislativa externada por meio do art. 13 da LC 140/2011 tem um escopo claro: repelir interpretações jurídicas que atribuam ao sistema constitucional de repartição de competências a possibilidade de o mesmo empreendimento ou atividade estar sujeito a múltiplas licenças ambientais perante órgãos e/ou entidades de entes federativos distintos, quando a singularidade de seu objeto não justificasse tal licenciamento plural.

Portanto, a lei não autorizou – e seria inconstitucional se o fizesse – que o empreendedor que construiu um oleoduto interestadual, v.g, fosse dispensado de se submeter ao licenciamento estadual caso quisesse construir outro oleoduto ligando os

---

<sup>11</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 124-125.

municípios do Rio de Janeiro e de Niterói. Esta interpretação legal feriria a finalidade da lei e afrontaria, ao fim e ao cabo, os fundamentos básicos do Direito Ambiental, fulcrados na prevenção aos danos ambientais.

Com efeito, o mesmo raciocínio vale para a atividade de prestação de serviço de transporte de produtos perigosos. Se o transportador exerce *apenas* o transporte interestadual, certamente se beneficiará do disposto no art. 13 da LC 140/2011. Destarte, os órgãos ambientais estaduais e municipais não poderão exigir desse transportador quaisquer outras licenças ambientais.

No entanto, nas hipóteses em que o transportador exerça simultaneamente duas atividades, fatalmente estará submetido ao licenciamento nas duas esferas, justamente porque são duas atividades diversas, *in casu*, transporte interestadual de produtos perigosos e transporte intermunicipal de produtos perigosos.

Veja-se que a própria Lei Complementar 140/2011 é taxativa ao distinguir as duas atividades. O seu art. 7º, XXV<sup>12</sup>, é claro ao atribuir à União Federal a competência para o controle ambiental exclusivamente sobre o transporte interestadual de produtos perigosos. Por sua vez, o art. 8º, XXI<sup>13</sup>, estipula expressamente que é ação administrativa dos Estados o controle ambiental do transporte de produtos perigosos, ressalvada a competência da União. Como na legislação atual o controle ambiental primário está diretamente associado à competência para o licenciamento ambiental, impõe-se concluir que a LC 140/2011 pretendeu apartar as atividades de transporte interestadual e transporte intermunicipal de produtos perigosos.

Assim sendo, considerando os brocardos latinos: *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus* (onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir); *verba cum effectu sunt accipienda* (não se presumem, na lei, palavras inúteis); e *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit* (quando a lei quis determinou: sobre o que não quis, guardou silêncio)<sup>14</sup>, é imperioso concluir que a hermenêutica jurídica – neste tópico baseada no método lógico-sistemático – aponta para a diferenciação legal entre as atividades elencadas ao longo do parecer.

Pelas mesmas razões delineadas até aqui, o IBAMA, autarquia federal responsável pelo Sistema de Licenciamento Ambiental na esfera da União, salienta de forma enfática que a autorização para transporte interestadual de produtos perigosos não exclui em nenhuma hipótese as licenças estaduais referentes ao transporte intermunicipal. Transcrevam-se trechos retirados do *site* do próprio IBAMA em formato de perguntas e respostas:

1 – O que é a Autorização Ambiental para Transporte de Produtos Perigosos?

A Autorização Ambiental para Transporte de Produtos Perigosos é um documento emitido pelo Ibama e obrigatório desde 10 de junho 2012 para o exercício da atividade de transporte marítimo e de transporte interestadual (terrestre e fluvial) de produtos perigosos.

<sup>12</sup> Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XXV - exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.

<sup>13</sup> Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XXI - exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvado o disposto no inciso XXV do art. 7º.

<sup>14</sup> Cfr. MAXIMILIANO, Carlos, op. cit., p. 195 e seguintes.

Transportadores que realizarem a atividade em apenas uma unidade da Federação (dentro de um estado ou do Distrito Federal) deverão seguir as regras de licenciamento ou autorização ambiental para o transporte de produtos perigosos editadas pelo respectivo órgão estadual de meio ambiente, conforme Art. 8º da Lei Complementar nº 140/2011.

*8 – A Autorização Ambiental para Transporte de Produtos Perigosos substitui as licenças estaduais para o transporte de produtos perigosos?*

SIM se o transporte de produtos perigosos for realizado entre dois ou mais estados (interestadual) ou se for marítimo.

*NÃO se o transporte ocorrer em apenas uma unidade da Federação (dentro do estado ou do Distrito Federal). Estes deverão seguir as regras de licenciamento ou autorização ambiental para o transporte de produtos perigosos editadas pelo respectivo órgão estadual de meio ambiente, conforme o Art. 8º da LC 140/2011.*

*Em ambos os casos, a configuração do transporte (estadual ou interestadual) se dará pela verificação da nota fiscal da carga. Destaca-se que a Autorização Ambiental para Transporte de Produtos Perigosos trata apenas da atividade de transporte. A sede da empresa e as sedes de suas filiais deverão seguir a legislação local quanto à necessidade de licenças ou autorizações para instalação e operação. A Autorização Ambiental para Transporte de Produtos Perigosos não exige o transportador de obter outras licenças/autorizações exigidas em leis e seus regulamentos, tais como as autorizações específicas para disposição de resíduos, para o transporte de produtos radioativos, nucleares ou controlados pelo Exército, entre outros.<sup>15</sup>*

Em conclusão, depreende-se que é cabível o licenciamento ambiental estadual da atividade de transporte intermunicipal de produtos perigosos, ainda que o transportador exerça também a atividade de transporte interestadual dos mesmos produtos. No exercício do poder de polícia, caberá aos agentes estaduais de fiscalização observar a nota fiscal da carga, a qual conterà a extensão territorial do transporte.

#### **V – Aplicação do art. 13, § 1º, da LC 140, exercício do poder de polícia e sugestão de inclusão de condicionante na licença ambiental**

Como se viu, a interpretação jurídica aqui exposta não decorre das razões técnicas externadas às fls. 32/33 dos autos. Em que pese a respeitabilidade de tais ponderações feitas pela DILAM, o fato de o IBAMA não avaliar qualquer plano de emergência em caso de acidente com veículo ou permitir a emissão de autorização

<sup>15</sup> [Http://www.ibama.gov.br/perguntas-frequentes/autorizacao-ambiental-para-transporte-de-produtos-perigosos](http://www.ibama.gov.br/perguntas-frequentes/autorizacao-ambiental-para-transporte-de-produtos-perigosos). Acesso em 09.01.2016.



ambiental *on-line* não atrai a competência da autarquia estadual ambiental.

De forma mais clara, a discordância técnica ou a pretensa existência de omissões no processo de licenciamento ambiental de competência de outros entes federativos não atrai a competência do INEA para o licenciamento, sendo as intervenções vinculantes resguardadas à esfera judicial.

Portanto, o reconhecimento no caso concreto da competência do INEA decorre exclusivamente da interpretação legal do art. 13 da LC 140/2011, não sendo autorizada a assunção de competência por supostas omissões no licenciamento federal.

Entretanto, impõe-se concordar com as conclusões do Parecer de fls. 34/41 e salientar a plena aplicabilidade do art. 13, §1º, da LC 140/2011, devendo o INEA intervir nos processos federais de licenciamento ambiental das atividades de transporte interestadual de produtos perigosos, a fim de permitir a defesa dos seus interesses ambientais. Esta intervenção pode se dar em caráter específico ou genérico, neste último caso com a remessa de manifestação técnica expondo as fragilidades técnicas do procedimento de licenciamento na esfera federal.

De mais a mais, frise-se que a competência exclusiva federal para o licenciamento de transporte interestadual de produtos perigosos não impede o INEA de exercer o poder de polícia no que tange à atividade econômica acima mencionada. O art. 17, § 2º, da LC nº 140/2011, não subtrai de qualquer integrante da federação a competência para aplicar medidas de polícia ao dispor que “nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis”.

E nem poderia ser diferente. Pelas próprias características ínsitas aos danos ambientais<sup>16</sup> e em função da proteção especial conferida pela Constituição Federal ao meio ambiente, seria inconstitucional limitar a aplicação efetiva de medidas de polícia ao ente federativo competente para o licenciamento, já que haveria substancial diminuição da proteção ao meio ambiente, com o provável agravamento do dano, e o estímulo à omissão dos órgãos ambientais não detentores da competência para licenciar.

Contudo, no que tange à aplicação de sanções de polícia, a LC nº 140/2011 estabeleceu a regra da prevalência do auto de infração lavrado pelo ente licenciador. Esta complexa questão jurídica já foi objeto de pronunciamento prévio da Procuradoria do INEA (Parecer conjunto ASCH/LBS 02/2013) e desta Procuradoria Geral do Estado (Parecer 01/13-RTAM-PG-2), motivo pelo qual remetemos o leitor àqueles pronunciamentos jurídicos, os quais discorrem longamente sobre o tema.

---

<sup>16</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1123-1125, indica, como particularidades do dano ambiental, a ampla dispersão de vítimas, a dificuldade inerente à reparação e a dificuldade de valoração. Já STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 108-135, aponta a incerteza, a relevância (gravidade, anormalidade e periodicidade) e a impessoalidade, além de questões temporais, como danos futuros, danos históricos e imprescritibilidade. Embora não haja um cânone consolidado destas peculiaridades, as referências são bastante ilustrativas da complexidade ora tratada.

Ressalte-se, assim, que o indispensável é fixar a premissa de que compete ao INEA fiscalizar a atividade de transporte interestadual de produtos perigosos, ainda que o ente licenciador seja exclusivamente a União Federal.

Por fim, e à guisa de colaboração, sugere-se ao INEA que insira na licença ambiental uma condicionante específica com informação clara de que a licença estadual é válida tão somente para o transporte intermunicipal, não excluindo as demais licenças para os casos em que o transportador exerça outras atividades concomitantemente.

## **VI – Conclusões**

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) o licenciamento num único nível de competência é constitucional e salutar para a dinamização do federalismo cooperativo em matéria ambiental. Por meio desta repartição de competências, evita-se a sobreposição de atuações entre os órgãos ambientais e confere-se aos atores privados maior segurança jurídica e previsibilidade das ações estatais ambientais;
- (ii) as atividades de transporte interestadual e intermunicipal de produtos perigosos são distintas. Sendo assim, caso o empreendedor as exerça de forma concomitante, estará sujeito ao licenciamento nas esferas federal e estadual;
- (iii) a discordância técnica ou a alegada existência de omissão no processo de licenciamento ambiental de competência de outros entes federativos não atrai a competência do INEA. Portanto, o reconhecimento no caso concreto da competência da autarquia ambiental do Estado do Rio de Janeiro decorre exclusivamente da interpretação legal da repartição de competências formulada pela LC 140/2011, e não de supostas falhas técnicas no procedimento federal;
- (iv) é possível que o INEA intervenha nos procedimentos administrativos federais de licenciamento ambiental das atividades de transporte interestadual de produtos perigosos, a fim de permitir a defesa dos seus interesses ambientais. Esta intervenção pode se dar em caráter específico ou genérico, neste último caso com a remessa de manifestação técnica expondo eventuais fragilidades técnicas do procedimento de licenciamento na esfera federal;
- (v) ainda que determinado empreendedor exerça unicamente o transporte interestadual de produtos perigosos, atividade de competência para licenciar do IBAMA, compete ao INEA exercer o poder de polícia no âmbito territorial do Estado do Rio de Janeiro, com fulcro no art. 17 da LC 140/2011,

observando-se as orientações traçadas nos pareceres ASCH/LBS 02/2013 e 01/13-RTAM-PG-2;

(vi) Por fim, sugere-se à entidade licenciadora a inserção de condicionante à licença ambiental estadual externando que tal ato administrativo só abrange o transporte intermunicipal de passageiros, a fim de facilitar a atividade de fiscalização dos agentes públicos no exercício do poder de polícia e resguardar a segurança jurídica de todos os envolvidos no licenciamento.

É o parecer. À d. chefia.

Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2016.

**ALEXANDRE SIUFFO SCHNEIDER**  
**Procurador do Estado**

## VISTO

**APROVO**, com observações adicionais, o Parecer ASCH nº 001/2016-PG-6 da lavra do Procurador do Estado Alexandre Siuffo Schneider, fls. 46/59, com o visto da Procuradora-Chefe da Procuradoria de Patrimônio e Meio Ambiente Adriana de Biase Ninho, a fls. 60, que, em resposta a consulta do INEA sobre a divergência de interpretação jurídica acerca da repartição de competências para licenciamento ambiental à luz da Lei Complementar nº 140/2011, no que concerne à atividade de transporte de produtos perigosos, concluiu que:

- (i) O licenciamento num único nível de competência é constitucional, evitando-se a sobreposições de atuações entre os órgãos ambientais;
- (ii) As atividades de transporte interestadual e intermunicipal de produtos perigosos são distintas. Sendo assim, caso o empreendedor as exerça de forma concomitante, estará sujeito ao licenciamento nas esferas federal e estadual;
- (iii) A discordância técnica ou a alegada existência de omissão no processo de licenciamento ambiental de competência de outros entes federativos não atrai a competência do INEA. Portanto, o reconhecimento no caso concreto da competência da autarquia ambiental do Estado do Rio de Janeiro decorre exclusivamente da interpretação legal da repartição de competências formulada pela LC 140/2011, e não de supostas falhas técnicas no procedimento federal;
- (iv) É possível que o INEA intervenha nos procedimentos administrativos federais de licenciamento ambiental das atividades de transporte interestadual de produtos perigosos, a fim de permitir a defesa dos seus interesses ambientais;
- (v) Ainda que determinado empreendedor desempenhe unicamente o transporte interestadual de produtos perigosos, atividade de competência para licenciar do IBAMA, compete ao INEA exercer o poder de polícia no âmbito territorial do Estado do Rio de Janeiro, com fulcro no art.17, da LC 140/2011, observando-se as orientações traçados nos pareceres ASCH/LBS 02/2013 e 01/13-RTAM PG-02;

Por fim, sugere o Parecerista a inserção de condicionante à licença ambiental estadual, externando que tal ato só abrange o transporte intermunicipal de produtos perigosos, a fim de facilitar a atividade de fiscalização dos agentes públicos no exercício do poder de polícia e resguardar a segurança jurídica de todos os envolvidos no licenciamento.

Correto o entendimento do Parecerista em especial porque, de fato, o transporte *interestadual* de produtos perigosos é atividade distinta do transporte *intermunicipal* de produtos perigosos. Tal distinção fica evidente, em especial, na diferença e na extensão de trajetos, o que implica a análise de impactos ambientais distintos (por



exemplo: a vulnerabilidade de uma estrada federal a um acidente e sua capacidade de resposta é distinta da vulnerabilidade de uma pequena estrada vicinal).

Dois pequenos apontamentos se fazem, no entanto, necessários. O primeiro se refere à conclusão “iii” acima quando afirma que *“a alegada existência de omissão no processo de licenciamento ambiental de competência de outros entes federativos não atrai a competência do INEA”*. É que, nos termos do artigo 14 § 3º c/c o artigo 15 da LC 140, a omissão pode, sim, deslocar a competência. É verdade que se trata de dispositivo polêmico e que não tem previsão para os casos de omissão da União, mas o registro é importante.

O outro apontamento refere-se à conclusão “v” acima, segundo a qual *“ainda que determinado empreendedor desempenhe unicamente o transporte interestadual de produtos perigosos, atividade de competência para licenciar do IBAMA, compete ao INEA exercer o poder de polícia no âmbito territorial do Estado do Rio de Janeiro”*. Quanto ao ponto, importante lembrar que, como o transporte interestadual de produtos perigosos tem como ente licenciador a União, a atribuição para o exercício de poder de polícia é originariamente do IBAMA. O INEA poderá e deverá atuar mas, a priori, essa atuação deve se limitar à fiscalização e à aplicação de medidas acauteladoras, na linha do precedente citado no próprio parecer (Parecer RTAM n. 01/13-PG-2).

Ao INEA, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 08 de abril de 2016.

**RODRIGO TOSTES DE ALENCAR MASCARENHAS**  
**Subprocurador-Geral do Estado**