

Transporte interestadual de produtos perigosos: a omissão estatal que onera o setor

Interstate transport of dangerous products: state omission that burdens the sector

André Nagalli*

Breno Da Silva Ramalho**

Resumo: A atividade de transporte de produtos perigosos é essencial à sociedade contemporânea. Combustíveis, solventes, asfaltos, óleos lubrificantes, entre outros, são demandados em todo o país. Ocorre que o potencial de poluição ambiental decorrente de eventual vazamento desse tipo de produto impõe que tal atividade seja licenciada junto ao órgão competente, o que não ocorre. O presente artigo visa discutir os aspectos conexos à questão e identificar os ônus para o setor. Para tal, avaliaram-se os procedimentos de licenciamento ambiental de sete transportadoras. Os resultados da pesquisa demonstram que há ônus administrativos e econômicos decorrentes da omissão no licenciamento pelo Ibama. Conclui-se que é urgente o Ibama passar a realizar o cabível licenciamento ambiental da atividade, visando à desoneração do setor e respectivo amparo jurídico.

Palavras-chave: Multas ambientais; processo administrativo ambiental; transportadoras.

Abstract: The activity of transporting dangerous products is essential to contemporary society. Fuels, solvents, asphalts, lubricating oils, among others, are demanded throughout the country. It turns out that the potential for environmental pollution arising from any leakage of this type of product requires that such activity be licensed to the competent body, which does not occur. This paper aims to discuss the aspects related to the issue and identify the burdens on the sector. To this end, the environmental licensing procedures of seven carriers were evaluated. The results of the research show that there is administrative and economic burden stemming from the omission in licensing by Ibama. It is concluded that it is urgent for Ibama to carry out the appropriate environmental licensing of the activity, aiming at the exemption of the sector and its legal support.

* Doutor em Geologia, Mestre em Engenharia de Recursos Hídricos e Ambiental, Engenheiro Civil e Advogado. Professor junto à UTFPR nos cursos de graduação em Engenharia Civil e Engenharia Ambiental e Sanitária e de pós-graduação em Engenharia Civil (PPGEC) e em Ciência e Tecnologia Ambiental (PPGCTA). Bolsista Produtividade em Pesquisa junto ao CNPq. Consultor.

** Doutorando em Engenharia Civil no PPGEC na UTFPR, linha de pesquisa Gestão e Sustentabilidade da Construção (2019-2022). Mestre em Engenharia Civil com ênfase nas áreas de Meio Ambiente e Sustentabilidade na UTFPR (2017). Possui Especialização *latu sensu* em georreferenciamento de Imóveis Rurais e Urbanos pela Universidade Tuiuti (2013-2014). Técnico em Agrimensura desde 1995 formado pelo Exército Brasileiro, no qual atua até o momento. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1999-2004).

Keywords: Environmental fines; environmental administrative process; Carriers.

Introdução

A atividade de transporte está na base dos segmentos produtivos, sendo essencial às atividades humanas quotidianas. Porta consigo a responsabilidade da ágil entrega de produtos, e sua morosidade pode onerar a economia das mais diversas formas, com reflexos em cadeia. É consenso entre tomadores de decisão e estudiosos que uma infraestrutura extensa, densa e de boa qualidade é condição necessária para a realização dos serviços de transporte e, dessa forma, para o desenvolvimento econômico de uma região ou um país. Inclusive, os investimentos em infraestrutura de transporte ajudam empresas a serem mais produtivas e geram condições para a expansão da produção delas. Além disso, a existência de uma infraestrutura adequada pode ser fundamental para a escolha da localização de uma planta produtiva (CNT, 2017).

O modal de transporte rodoviário é ainda o preponderante no Brasil, possuindo papel importante na geração de empregos e estimulando de forma significativa a produção de riquezas, contribuindo com o aumento do PIB (CNT, 2017). O transporte de produtos perigosos é uma atividade de relevância social e econômica, especialmente no que se refere ao transporte de combustíveis e líquidos inflamáveis, desenvolvida em uma extensa parcela do território nacional, sendo também uma atividade potencialmente poluidora, apresentando significativos riscos à segurança pública e ao meio ambiente (DE ALBUQUERQUE, 2018).

No Brasil, o transporte rodoviário representa mais de 61% da matriz de transporte de cargas e 95% no transporte de passageiros, caracterizando-se como a principal modalidade de influência no desenvolvimento socioeconômico nacional (CNT, 2017). Alguns dos produtos transportados pelo modal rodoviário, como combustíveis, asfaltos ou determinados produtos químicos, são considerados potencialmente poluidores do meio ambiente e, assim, seu transporte é passível de regulação estatal especial.

O licenciamento ambiental é um dos mecanismos mais importantes, pois é através dele que o Poder Público estabelece condições e limites ao exercício de determinada atividade econômica para que seja minimizada a degradação ambiental (GOMES JR; SILVA, 2019). A atividade de transporte de produtos perigosos é considerada uma atividade potencialmente poluidora, uma vez que, em caso de acidente ou emergência ambiental decorrente desta, esses acontecimentos

podem ocasionar alterações relevantes e negativas, gerando mudanças no meio ambiente, na qualidade e nas condições ambientais (DE ALBUQUERQUE, 2018).

O Brasil ocupa a sexta posição mundial na produção de produtos e insumos químicos e petroquímicos, demandando uma movimentação intensa de produtos perigosos pelo modo preferencial de transporte do país, o rodoviário (GONÇALVES *et al.*, 2019). São considerados produtos perigosos os definidos pela Resolução nº 5.232/2016 da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT (BRASIL, 2016) como:

Produto que tenha potencial de causar danos ou apresentar risco à saúde, segurança e meio ambiente, classificado conforme os critérios estabelecidos neste Regulamento e no Manual de Ensaio e Critérios publicado pela ONU.

Já a Resolução ANTT nº 420, de 12 de fevereiro de 2004 (BRASIL, 2004) categoriza os produtos perigosos em nove classes, a saber: explosivos, gases, líquidos inflamáveis, substâncias oxidantes e peróxidos orgânicos, substâncias tóxicas e substâncias infectantes, material radioativo, substâncias corrosivas, substâncias e artigos perigosos diversos.

O controle ambiental do transporte terrestre de produtos perigosos é exclusividade da União, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011), artigo 7º, inciso XXV, sendo expressamente ressalvada a atuação pelo Estado neste caso, conforme dispõe o artigo 8º, inciso XXI da mesma Lei.

O mesmo instrumento legal prevê, no inciso XIV, item f) do artigo 7º, que compete à União promover o licenciamento ambiental de atividades desenvolvidas em 2 (dois) ou mais Estados. Considerando a estrutura atual do SISNAMA, compete então ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama realizar tal procedimento administrativo para licenciamento ambiental.

Dispõe ainda o *caput* do artigo 13 da Lei Complementar nº 140/2011, ao disciplinar o que dispõe o artigo 23 da Constituição Federal Brasileira, que:

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.

E, desta forma, cabe exclusivamente ao Ibama proceder tal procedimento administrativo, não podendo haver duplicidade (“único ente federativo”) de licenciamento ambiental.

É nessa linha que decidiu o Supremo Tribunal Federal em julgamento de Recurso Extraordinário Com Agravo 1.049.862 São Paulo, reconhecendo a constitucionalidade da lei municipal que impôs exigências complementares aos transportadores de produtos perigosos junto ao município de São Paulo, mas por outro lado reconheceu a legitimidade da autorização ambiental do Ibama para atestar a regularidade do transportador interestadual de produtos perigosos:

A recorrente apresenta-se nos autos como empresa que realiza o transporte rodoviário de produtos perigosos em âmbito nacional, ligando mais de um Estado-membro, sendo detentora de Autorização Ambiental para o Transporte Interestadual de Produtos Perigosos expedida pelo IBAMA. Nessas circunstâncias, a partir da Lei Complementar federal de 2011, não é dado exigir da empresa que cumpra exigências ordenadas à obtenção de licença municipal para o transporte que realiza entre Estados da Federação, mesmo que o Município de São Paulo esteja na rota dos veículos de que se utiliza. A lei complementar paralisou a vigência da imposição municipal de licenciamento ambiental para atividades com estes contornos. O recorrente faz jus, assim, a colher êxito na sua postulação de se livrar da obrigação de dispor da licença ambiental municipal, quando estiver transportando, em rotas interestaduais, produtos perigosos nos termos de licença obtida junto ao IBAMA.

[...]

Conquanto o licenciamento ambiental impugnado não deva ser cobrado da recorrente quando estiver desempenhando transporte interestadual, convém, igualmente, ressaltar que isso não a dispensa de observar as demais posturas municipais que regulam o transporte de produtos perigosos nos seus limites territoriais. Por isso mesmo – diga-se – a Autorização Ambiental para o Transporte Interestadual de Produtos Perigosos expedida pelo IBAMA de que a empresa é detentora adverte que:

[...]

Desse modo, a empresa não pode eximir-se de cumprir as normas municipais orientadas à proteção dos interesses municipais, aí abrangido o ordenamento do trânsito de veículos com cargas perigosas no Município, com suas regras sobre condições de circulação de veículos e suas restrições, normas sobre estacionamento, parada, carga e descarga, definição de rotas e horários alternativos de transporte, etc.

[...]

O parecer é pelo provimento do agravo e do recurso extraordinário, para, especificamente, isentar a empresa recorrente da obrigação de obter licenciamento municipal para os transportes de produtos perigosos interestaduais que realiza e que já obtiveram a autorização devida do órgão federal competente.

Para Farias (2016), os casos de licenciamento ambiental de competência federal são claros e praticamente autoexplicativos, seguindo, de uma forma geral, a lógica da Resolução Conama no 237/97 (BRASIL, 1997), com a diferença de que o critério definidor não é mais a extensão geográfica dos impactos ambientais diretos e sim a localização da atividade.

Segundo esclarece Farias (2016), aos demais entes federativos cabe se manifestar ao órgão responsável de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental nos moldes do que estabelece o § 1º do artigo 13 da Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011).

Farias (2016) aduz que, se há um grande número de atividades que deveriam estar submetidas ao licenciamento, mas que não o estão por causa da falta de estrutura estatal, é recomendável que o mecanismo seja utilizado somente em um único nível de competência. Complementa ainda o doutrinador que a lógica é que os entes administrativos atuem em suas respectivas jurisdições, cada um trabalhando com determinados tipos de atividade, porque a atuação integrada tende a ser mais objetiva na consecução do objetivo maior do licenciamento, que é a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Segundo afirmam Ramalho e Nagalli (2019), a Lei Complementar nº 140/11 não reduziu a competência comum dos entes da Federação, pelo contrário, confirmou o poder de fiscalização de todos os entes para toda e qualquer situação, previu expressamente no § 3º do art. 17 que a competência do órgão licenciador para fiscalizar não impede a competência comum dos demais entes. Assim é a letra da lei:

§ 3º: O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

Antes da regulamentação efetivada por meio da Resolução nº 237/97, do CONAMA, especificamente em relação ao licenciamento ambiental, surgiram problemas para se definir em que instância federativa deveria ser efetivada, ao ponto de serem exigidos, em algumas oportunidades, licenciamentos simultâneos

nas esferas municipal, estadual e federal, gerando-se insegurança jurídica e ônus desnecessários para os empreendedores (RAMALHO; NAGALLI, 2019).

O inciso IV do artigo 9º e o artigo 10 da Lei nº 6.938/81 preveem o licenciamento ambiental como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente e sua necessidade para atividades potencialmente poluidoras, como é o caso do transporte de produtos perigosos. O licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente (FARIAS, 2006).

Para Milaré (2004), o licenciamento ambiental é uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente. Em que pese a noção apresentada por alguns doutrinadores pátrios, afirma-se que o conceito de licenciamento ambiental é legal, eis que encontrado no inc. I do art. 1º da Resolução CONAMA nº 237/97, redigido nos seguintes termos:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e 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.

Sendo assim, a licença ambiental é uma espécie de outorga com prazo de validade concedida pela Administração Pública para a realização das atividades humanas que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental. Ao receber a licença ambiental, o empreendedor assume os compromissos para a manutenção da qualidade ambiental do local em que pretende se instalar e operar (FARIAS, 2006).

Na visão de Krell (2004), a função do licenciamento ambiental é fazer com que as atividades potencial ou efetivamente causadoras de degradação ao meio ambiente, pertencentes a particulares ou ao Poder Público, possam ser previamente analisadas e compatibilizadas.

Para Fink (2002), trata-se da compatibilização dos desejos de consumo da sociedade com a proteção dos recursos ambientais.

Já Oliveira (2005) entende que deve ser a utilização dos recursos ambientais pelo maior número de pessoas, sendo controlado pelo Poder Público para evitar abusos e desvios.

Segundo Farias (2015), o licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão administrativo de meio ambiente competente, com o intuito de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e de defender a qualidade de vida da coletividade.

Para Amaral (2020), o licenciamento ambiental funciona como um instrumento para que órgãos ambientais e poder público possam controlar e fiscalizar a instalação e operação das atividades, visando a preservação do ambiente, recursos naturais e saúde pública para as sociedades atuais e futuras.

O critério de repartição de competência é o princípio da predominância do interesse do ente federativo, e, na seara ambiental, segue-se essa linha, mas sem deixar de apontar os conflitos históricos de competência (STRUCHEL, 2016).

Para De Albuquerque (2018), o transporte de produtos perigosos, por ser considerado uma atividade potencialmente poluidora, ou seja, aquela que possui um elevado potencial de causar degradação ambiental, oferecendo risco à segurança pública e ao meio ambiente, conforme consta no ANEXO I da Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013 do Ibama, seria, portanto, passível de licenciamento perante o órgão federal, caso a atividade ocorresse em mais de um Estado ou município, dentre outros critérios constantes no Art. 4º da Resolução nº 237 do CONAMA.

O instrumento instituído atualmente pelo órgão que deveria ser o responsável pelo licenciamento, o Ibama, para reger a questão é a Autorização Ambiental para Transporte Interestadual de Produtos Perigosos, não cabendo outro tipo de licenciamento ambiental. É o que estabelece o artigo 4º da Instrução Normativa IBAMA N.º 5 de 9 de maio de 2012, que reza:

Art. 4º. Enquanto o Sistema Nacional de Transporte de Produtos Perigosos não estiver implantado e disponibilizado para o usuário, o documento “Autorização Ambiental de Transporte Interestadual de Produtos Perigosos” será emitido para pessoas jurídicas e físicas que preencham os requisitos para emissão do Certificado de Regularidade Ambiental, em conformidade com as regras do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.

Ocorre que autorização e licença ambientais não se confundem, por definição. Autorização é instrumento autorizativo a título precário, enquanto a licença possui ânimo permanente, apesar da previsão de validade e ritos de renovação. Desta forma, competiria ao Ibama proceder o devido licenciamento ambiental para a atividade de transporte de produtos perigosos.

Com o advento da LC nº 140/11, estas competências administrativas (ou materiais ou executivas) comuns dos entes federativos relativas à proteção ao meio ambiente agora estão regulamentadas.

Para De Albuquerque (2018), se o transporte de produtos perigosos é realizado entre dois ou mais estados ou se for marítimo, a Autorização Ambiental emitida junto ao Ibama substitui as licenças estaduais para o transporte de produtos perigosos. Contudo, se o transporte ocorre em apenas uma unidade da Federação, este deve 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 Lei Complementar nº 140/2011. Em ambos os casos, a configuração do transporte se dará pela verificação da nota fiscal da carga (DE ALBUQUERQUE, 2018).

No que tange ao licenciamento ambiental, verifica-se que as normas estabelecidas naquela resolução foram ratificadas, sem grandes alterações, pela lei, permanecendo o sistema único de licenciamento pelos órgãos executores do SISNAMA (art. 13), com a garantia de manifestação não vinculante dos órgãos ambientais das outras esferas federativas (RAMALHO; NAGALLI, 2019).

Em regra, o licenciamento é trifásico, cada etapa de acordo com a fase específica na qual se encontra o empreendimento. Farias (2016) esclarece que, na prática, a competência dos Estados no licenciamento ambiental é residual, cabendo-lhes aquilo que não for conferido à União ou ao Município.

O SISNAMA foi instituído pela Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274 de 06 de junho de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, e é composto nesta hierarquia por: Conselho de Governo; Conselho Nacional do Meio Ambiente; Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (SILVA; COSTA, 2019).

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) tem competência atribuída como órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), conforme previsto no art. 70, §1º, da Lei nº 9.605 de 1998 (SILVA; COSTA, 2019).

Ocorre que o Ibama não vem realizando o devido licenciamento da atividade, o que vem onerando todo o setor de transporte, em especial as transportadoras. Desprovidas de tal licenciamento, as transportadoras se veem obrigadas a realizar vários procedimentos de licenciamento ambiental em diversas unidades da Federação, visando suporte administrativo para suas atividades. Trata-se de flagrante extrapolação ao que previu o legislador.

Órgãos ambientais estaduais e municipais vêm realizando autuações ou exigindo licenciamentos ambientais em duplicidade, muitas vezes amparados por legislações estaduais ou municipais, cuja legalidade seria questionável à luz do que previu a Lei Complementar nº 140/2011.

O objetivo desta pesquisa foi avaliar os impactos sobre transportadoras interestaduais de produtos perigosos da não realização pelo Ibama do licenciamento ambiental em nível federal.

Metodologia

Classifica-se a presente pesquisa como de natureza exploratória e descritiva, de abordagem quanti-qualitativa. Por meio de estudos de casos é possível estreitar as relações entre a gestão da cadeia de suprimentos e a sustentabilidade (MAGACHO, 2017).

O estudo de caso, segundo Gil (2010), é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados.

Na investigação do tema, foram avaliados os procedimentos de licenciamento ambiental e experiências acumuladas em ritos administrativos de licenciamento e fiscalização por sete transportadoras de produtos perigosos. Tais transportadoras têm suas sedes localizadas nos municípios de Apucarana (PR), Curitiba (PR) (3), Esteio (RS), São José dos Campos (SP) e São José dos Pinhais (PR). Todas as empresas possuem atuação em mais de quatro estados da federação.

Os levantamentos levados a efeito consistiram na análise documental e na análise de respostas dos gestores das empresas transportadoras de produtos perigosos a questionamentos formulados pelos pesquisadores. Foram coletadas

informações sobre as licenças (municipais, estaduais) e autorizações ambientais que estes empreendimentos/atividades possuíam, e foi questionada a razão pela qual inexistia o licenciamento ambiental federal.

Questionaram-se os responsáveis pelos processos de licenciamento ambiental sobre eventuais autuações, sanções ou multas aplicadas, em especial atinentes ao processo de licenciamento. Questionou-se ainda sobre eventuais orientações passadas pelos órgãos ambientais acerca da competência para o licenciamento.

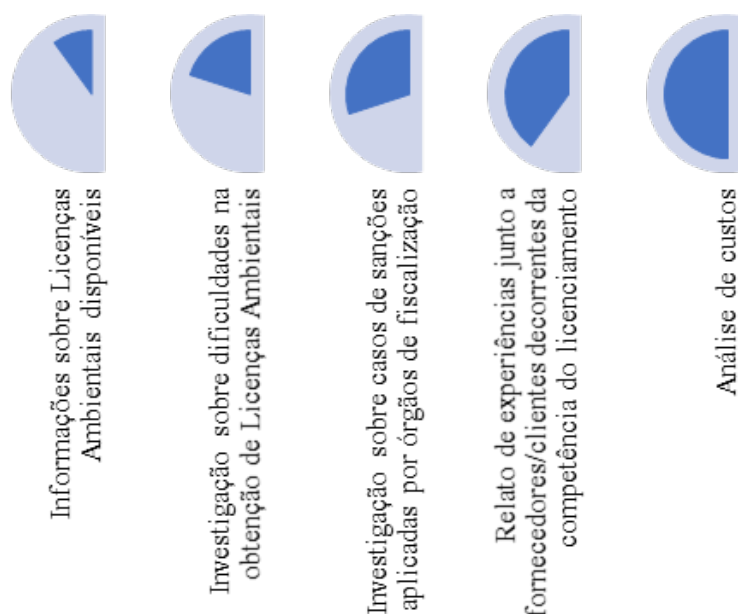
Partindo-se da premissa de que seria possível realizar um único processo de licenciamento ambiental federal para os transportadores interestaduais de produtos perigosos, nos termos da revisão da literatura, a fim de se avaliar o impacto econômico da realização de ritos desnecessários de licenciamento ambiental, foram calculadas taxas ambientais associadas aos diversos licenciamentos ambientais estaduais aos quais uma transportadora estaria sujeita.

Em um cenário hipotético de uma transportadora que atuasse nos três estados da região Sul do país, as taxas foram calculadas. Frise-se que não foram computados os custos associados a eventuais taxas decorrentes de processos de licenciamentos na esfera municipal. Na simulação, utilizou-se uma transportadora de produtos perigosos cujo potencial de poluição é assumido como “grande” pela maioria dos órgãos ambientais.

Definiu-se ainda o porte médio, usualmente definido pelos órgãos ambientais a partir da quantidade de veículos que integram a frota da transportadora. Os parâmetros de cálculo utilizaram a moeda corrente nacional, tendo sido levantados para o mês de referência de dezembro de 2019.

A fim de ilustrar as etapas conduzidas nesta investigação, apresenta-se o fluxograma da Figura 1.

Figura 1- Fluxo de obtenção de informações



Resultados e discussões

Como resultado da investigação realizada sobre as sete transportadoras, observou-se que nenhuma delas dispunha de licença ambiental federal, emitida pelo Ibama. Todas as empresas consultadas dispunham de Autorização Ambiental para Transporte de Produtos Perigosos (AATPP), emitida junto ao sistema/site do Ibama, e renovadas automática e trimestralmente.

Das empresas consultadas, três possuíam licença ambiental emitida pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Curitiba, vinculada ao SISNAMA, e conveniada há anos junto ao órgão ambiental estadual paranaense (Instituto Água e Terra - IAT). Três possuíam licenças ambientais emitidas pelos órgãos ambientais estaduais respectivos (FEPAM e IAT).

Considerando que a atividade de transporte de produtos perigosos não é passível de licenciamento junto ao órgão ambiental estadual paulista, a transportadora de São José dos Campos não dispunha de tal licenciamento.

Ocorre que, além destas licenças emitidas pelos órgãos ambientais dos locais de suas sedes, os consultados relataram possuir licenças ambientais adicionais. O rol de licenças informadas é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Licenças obtidas pelos empreendimentos analisados

Caso	Local Sede	Licenças Obtidas	Tipo
1	Apucarana	IAT (PR)	licença estadual
		IBAMA	autorização ambiental
2	Curitiba	SMMA (Curitiba)	licença municipal
		IBAMA	autorização ambiental federal
		FEPAM (RS)	licença estadual
		LETPP (São Paulo)	licença municipal
3	Curitiba	SMMA (Curitiba)	licença municipal
		IBAMA	autorização ambiental federal
		FEPAM (RS)	licença estadual
		LETPP (São Paulo)	licença municipal
		IMA (SC)	licença estadual
4	Curitiba	SMMA (Curitiba)	licença municipal
		IBAMA	autorização ambiental federal
		FEPAM (RS)	licença estadual
5	Esteio	FEPAM (RS)	licença estadual
		IBAMA	autorização ambiental federal
6	São José dos Campos	IBAMA	autorização ambiental federal
7	São José dos Pinhais	IAT (PR)	licença estadual
		IBAMA	autorização ambiental federal

Como se pode depreender da análise do Quadro 1, diversos são os tipos de licenciamento obtidos pelos empreendimentos consultados. Em uma análise mais aprofundada observa-se, por exemplo, que alguns dos empreendimentos situados em Curitiba dispõem de licenças municipais de outros locais (no caso, São Paulo).

A Licença Especial de Trânsito de Produtos Perigosos (LETPP) decorre do Decreto nº 50.446 de 20 de fevereiro de 2009 (SÃO PAULO, 2009), que dispõe:

Art. 5º. O transporte de produtos perigosos nas vias públicas do Município de São Paulo somente poderá ser realizado por transportador devidamente inscrito no Cadastro dos Transportadores de Produtos Perigosos - CTPP e com veículos detentores da Licença Especial de Transporte de Produtos Perigosos - LETPP, expedida pelo DSV.

Desta forma, embora não se trate de um licenciamento ambiental propriamente dito, tal licença especial é exigida de qualquer transportador que queira transitar com produtos perigosos no município de São Paulo.

O rito de obtenção deste licenciamento ambiental exige, por exemplo, que seja apresentado um Plano de Atendimento a Emergências (PAE) a ser apresentado à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA (art. 6º). E que seja comprovada a contratação de empresa para atendimento a emergências ou estrutura própria para tal. E, ainda, as rotas de trânsito. Como se pode observar, é um rito similar ao licenciamento ambiental em seus objetivos e critérios técnicos. Por este motivo, é questionável sua legalidade, à luz do que previu a Lei Complementar nº 130/11 (BRASIL, 2011).

Outro aspecto que chama a atenção é o fato de todos os consultados disporem da autorização ambiental junto ao Ibama, o que remete à regularidade dos pesquisados. Também que é de conhecimento do Ibama as dimensões da questão, vez que na obtenção de tais autorizações ambientais são discriminadas as placas e os tipos de cada veículo transportador. Não há razão, portanto, para que o Ibama não aprimore seu sistema de autorizações ambientais, convertendo-o para um sistema de licenciamento ambiental federal, ainda que isso demande dos transportadores a apresentação de documentos complementares. Tratando-se de uma atividade que é exercida em trânsito, portanto, em público, o acesso para fiscalização da atividade é facilitado.

Não deve haver penalização pela inércia administrativa do Ibama na implantação e disponibilização do Sistema Nacional de Transporte de Produtos Perigosos, vez que a própria Instrução Normativa Ibama nº 5/2012 estabelece

tal condição como transitória (art. 2º). O Ibama vem descumprindo os prazos de implantação estabelecidos na IN nº 5/2012. A própria existência da IN nº 5/2012 do Ibama e seu conteúdo servem de prova de que a competência pelo licenciamento da atividade de transporte interestadual de produtos perigosos é exclusiva deste.

Note-se ainda, no Quadro nº 1, que as três transportadoras de Curitiba possuem licença do órgão ambiental rio-grandense (FEPAM). A exigência pelo órgão decorre do suposto cumprimento à Lei Estadual nº 7877/83 (RIO GRANDE DO SUL, 1983). Ocorre que a citada Lei prevê:

Art. 3º - As empresas que realizam o transporte de cargas perigosas no território do Estado do Rio Grande do Sul deverão, atendidas as exigências da legislação federal pertinente, cadastrar-se perante o Departamento do Meio Ambiente, da Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente.

Frise-se que o termo escolhido pelo legislador é “cadastrar-se” e não se licenciar, de modo que caberia aos transportadores simples cadastro. Igualmente ao município de São Paulo, são exigidos no procedimento administrativo da atividade junto à FEPAM, a identificação da frota (placas e características dos veículos), rotas de trânsito e Anotação de Responsabilidade Técnica do responsável técnico. Do procedimento resulta uma licença ambiental. Mais uma vez, há transgressão ao previsto na Lei Complementar nº 130/11 (BRASIL, 2011).

Quando se questionou se procuraram o Ibama para proceder o respectivo licenciamento ambiental, uma das transportadoras (caso 2) reportou que realizou consulta ao órgão. Este retornou à consulta informando que o licenciamento ambiental deveria ser realizado junto ao órgão estadual, já que o Ibama não dispunha de estrutura para realizar tal licenciamento, em flagrante desrespeito aos ditames legais.

Ao observar que as transportadoras de Curitiba possuíam licenças para atuar no Estado do Rio Grande do Sul, e sendo a rota mais provável de entrega cruzar o Estado de Santa Catarina, questionou-se a empresa que não dispunha da licença ambiental estadual do IMA (SC) sobre os motivos para isto. Esta explicou que anos atrás dispunha de tal licença, mas a análise do arcabouço legal levou-os à conclusão de que tal licença seria desnecessária, vez que possui licença de órgão vinculado ao SISNAMA, em relação unívoca, como previu a Lei Complementar nº 130/11 (BRASIL, 2011). À época, o IMA (SC), então chamado de FATMA, manifestou-se favoravelmente à dispensa de tal licenciamento ambiental estadual enquanto o transportador possuísse o licenciamento ambiental em sua sede, emitido por órgão do SISNAMA. Um entendimento correto, vez que, conforme observado

na revisão da literatura, a legislação brasileira prevê um licenciamento unívoco (sem ônus dúplice aos empreendedores).

Ainda que o artigo 23 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a Resolução Conama nº 237/97 (BRASIL, 1997) prevejam a possibilidade de os municípios atuarem na proteção do meio ambiente, o licenciamento de atividades de transporte interestadual, por sua abrangência e extensão territorial, não deveria ser delegado, a qualquer tempo, aos municípios. E tal afirmação não tem relação com a capacidade técnica e/ou estrutura administrativa para realizar a tarefa. Guarda relação com a natureza da atividade que perpassa os limites territoriais (competência territorial), não devendo se subordinar a ritos não previstos na Lei Complementar nº 130/11 (BRASIL, 2011).

Por outro lado, não devem Estados e Municípios, sob pretexto de darem cumprimento à proteção ambiental prevista na Carta Magna e à luz do princípio da moralidade administrativa, travestir licenciamentos ambientais de cadastros. A vontade do constituinte na proteção do meio ambiente se assemelha muito mais à fiscalização da atuação dos transportadores, verificando o cumprimento de quesitos técnicos e posse da licença ambiental federal, do que à criação de ritos burocrático-administrativos adicionais, para comprovação em duplicidade da conformidade legal dos transportadores.

Quando questionados sobre a quantidade de licenças que necessitam possuir, os responsáveis pelos processos de licenciamento dos sete casos informaram que buscam tais licenças em razão de órgãos públicos (licitações e órgãos ambientais), fornecedores e clientes os exigirem. E que não se sentem seguros em não dispor de algum documento que possa ser questionado em alguma ação de fiscalização. Em outras palavras, pecam por excesso, com medo de eventuais sanções administrativas (insegurança jurídica).

Tais ritos administrativos, em regra, estão subordinados a taxas e a serviços de protocolo (ainda muitas vezes protocolos físicos) cujos custos precisam ser suportados pelos transportadores. Posta a lei de mercado, tais custos são incorporados aos custos de transporte e, em última instância, suportados pelos consumidores, onerando toda a cadeia produtiva. A fim de ilustrar a questão, procedeu-se a breve análise sobre as taxas ambientais às quais estariam sujeitos empreendimentos/atividades similares aos analisados.

Tomando-se por base uma transportadora de produtos perigosos (potencial poluidor grande) de porte médio, as taxas ambientais para obtenção de licenças ambientais no estado de Santa Catarina são: licença ambiental prévia (R\$ 2.669,86); licença ambiental de instalação (R\$ 6.641,70); licença ambiental de operação (R\$

13.283,54). Valor total R\$ 22.595,10, tendo a licença que ser renovada a cada quatro anos, em média (mais R\$ 13.283,54 a cada ciclo).

Para o mesmo cenário, no estado do Rio Grande do Sul, são: licença ambiental prévia (R\$ 12.521,14); licença ambiental de instalação (R\$ 12.394,76); licença ambiental de operação (R\$ 16.186,20), igualmente renovável a cada quatro anos (mais R\$ 16.186,20 a cada ciclo de renovação).

No Estado do Paraná, as taxas são: R\$ 212,45 (licença prévia); R\$ 1.037,97 (licença de instalação) e R\$ 424,90 (licença de operação e sua renovação). As autorizações ambientais obtidas atualmente junto ao Ibama são gratuitas.

Dos valores de taxas citados, pode-se concluir que há grande discrepância entre os órgãos e que os valores não são insignificantes. Frise-se que estes valores compreendem apenas a taxa ambiental de contraprestação do serviço pelo órgão público, não abrangendo os custos relativos a consultorias ambientais, elaboração de projetos, planos de emergência e capacitações exigidos, deslocamentos para protocolo etc.

Desta forma, a omissão do Ibama na execução de suas atribuições legais onera significativamente os transportadores de produtos perigosos, tanto no âmbito administrativo quanto no âmbito econômico. Cada um destes órgãos municipais ou estaduais que criam regramentos próprios para cadastros ou licenciamentos ambientais repercute diretamente sobre a atuação do transportador. Recursos humanos são direcionados, recursos financeiros são alocados, tempo é despendido para atender padrões de forma (formulários, planos contendo determinada estrutura, sistemas de informação que precisam ser aprendidos etc.) destes órgãos.

A base técnica que cerca a questão é comum, consensual, prevista em normas técnicas, de modo que não cabe duplicidade de análise. O transportador deve portar os documentos que lhe são cabíveis, e seus equipamentos devem atender às normas técnicas aplicáveis. E tais informações e documentos devem periodicamente ser submetidos à análise exclusiva do Ibama para o rito de licenciamento ambiental, conforme dispõe a lei.

Considerações finais

Diante do exposto, conclui-se que a omissão do Ibama ao não realizar os devidos licenciamentos ambientais das atividades de transporte interestadual de produtos perigosos onera administrativa e economicamente os transportadores. Evidenciou-se que Estados e Municípios vêm legislando suplementarmente sobre o tema, tendo sido criados cadastros como instrumentos de gestão ambiental. Alguns

destes cadastros assemelham-se aos próprios ritos de licenciamento ambiental, em flagrante ilegalidade à Lei Complementar nº 130/11.

Em todos os sete casos analisados, foram evidenciados cenários de insegurança jurídica, já que clientes, fornecedores e órgãos públicos, vez por outra, coagem os transportadores a possuírem determinada licença, sob pena de não contratação ou carregamento de produtos. Observou-se que os custos associados a procedimentos adicionais de licenciamento ambiental são significativos e não negligenciáveis.

Desta forma, conclui-se que transportadores estão sendo penalizados pela omissão do Ibama, e urge que este implemente o que previu em sua Instrução Normativa nº 05/2012, para que os demais órgãos do SISNAMA deixem de interpretar de modo equivocado sua competência para o licenciamento da atividade de transporte interestadual.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Leodina Moura. *Monitoramento e proposta de adequação ambiental para uma transportadora no município de Rio Verde-GO*. 2020. 46 p Monografia (Curso de Bacharelado em Engenharia Ambiental). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano – Campus Rio Verde, Rio Verde, GO, 2020.

BRASIL. Resolução ANTT nº 5232, de 14 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 dez. 2011;

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Constituição Federal da República Brasileira. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 dez. 1997. 30.841-30.843 p. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Resolução ANTT nº 420, de 11 de fevereiro de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 fev. 2004.

CNT. *Transporte rodoviário: desempenho do setor, infraestrutura e investimentos*. Confederação Nacional do Transporte – CNT. 2017. 67p. Disponível em: http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Estudos%20CNT/estudo_transporte_rodoviario_infraestrutura.pdf. Acesso em: 14 jul. 2020.

DE ALBUQUERQUE, Paula Cruz. *Procedimento de licenciamento ambiental do transporte rodoviário de produtos perigosos*. Universidade Federal do Ceará. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Engenharia Ambiental. Fortaleza, 2018.

FARIAS, Talden Queiroz. Pontos relevantes do licenciamento ambiental. In: PHILIPPI JR, Arlindo; DE FREITAS, Vladimir Passos; SPÍNOLA, Ana Luiza Silva. *Direito Ambiental e Sustentabilidade*. Coleção Ambiental. Barueri: Editora Manole, 2016.

FARIAS, Talden Queiroz. *Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 5ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, p. 30.

FARIAS, Talden Queiroz. Licenciamento ambiental e responsabilidade empresarial. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX, nº 30, 2006. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1171

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 71.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5ª ed. São Paulo, Atlas, 2010.

GOMES JR, Cecílio Sergio Vieira; SILVA, Carlos Eduardo. Reflexões sobre o processo de licenciamento ambiental em empreendimentos no Estado de Sergipe. *Naturae*, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2019. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2674-6441.2019.001.0001>

GONÇALVES, Livia Maria da Silva; MORAES, Luiz Roberto Santos; D'AREDE, Cláudia de Oliveira. E se vazar, derramar e explodir? O transporte rodoviário de produtos perigosos na Bahia, Brasil. *Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais (GESTA)*. 2019. p. 106-121.

IBAMA. *Instrução Normativa nº 5, de 9 de maio de 2012*. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=in_05_2_012 Acesso em: 13 mar. 2016.

KRELL, Andreas Joachin. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 130.

MAGACHO, Carolina Sales. *Proposta de um modelo de avaliação da sustentabilidade ambiental em cadeia de suprimentos: um estudo de caso*. 2017. 90 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Pato Branco, 2017.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 3. Ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

RAMALHO, Breno Da Silva; NAGALLI, André. Limites do autolicenciamento ambiental: um estudo de caso da proposta de método para a conformidade ambiental de abastecimento de combustível militar. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 9, n. 2, maio/ago. 2019. p. 7-36.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 7877 de 28/12/1983 - *Dispõe sobre o transporte de cargas perigosas no Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências*. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1983. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=323712>. Acesso em: 14 jul. 2020.

SÃO PAULO. Decreto nº 50.446 de 20 de fevereiro de 2009. Regulamenta o transporte de produtos perigosos por veículos de carga nas vias públicas do Município de São Paulo, nos termos da legislação específica. São Paulo, SP. 2009. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/20044/decreto50446.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

SILVA, C. E.; COSTA, S. L.. Competência de órgãos federais na persecução de infrações ambientais (penais ou administrativas) enquadradas na Lei 9.605 de 1998. *Scientiam Juris*, v. 7, n. 1, p. 11-25, 2019. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2318-3039.2019.001.0002>

STRUCHEL, Andréa Cristina de Oliveira. *Licenciamento ambiental municipal*. São Paulo: Oficina de Textos, 2016.