

## A descentralização do licenciamento ambiental municipal: o caso da Petrogold Distribuidora de Derivados de Petróleo

*The decentralization of municipal environmental licensing: the case of Petrogold Distributor of Petroleum Derivatives*

Sergio Ricardo da Silveira Barros\*  
Paschoal Prearo Junior\*\*

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo avaliar o processo de descentralização do licenciamento ambiental no município de Duque de Caxias, através do convênio com o estado do Rio de Janeiro, como também a devida competência do licenciamento ambiental. Este processo visa ao aumento da eficácia do controle ambiental e a simplificação e agilização do procedimento do licenciamento ambiental. Para dar foco ao problema, foi avaliado o caso do incêndio ocorrido, em maio de 2013, na empresa Petrogold com a atividade de distribuidora de combustíveis líquidos derivados de petróleo que, pelo impacto ambiental de suas atividades e pelo potencial poluidor, deveria ter sido licenciada pelo órgão ambiental estadual do Rio de Janeiro – Instituto Estadual do Ambiente – INEA, e não pela Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento, do Município de Duque de Caxias.

**Palavras-chaves:** Licenciamento Ambiental. Descentralização. Município de Duque de Caxias. Petrogold.

\* Economista com Pós-Doutorado em Sistemas de Gestão pelo LATEC/ UFF – Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios & Meio Ambiente com apoio da FAPERJ. Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Análise Geoambiental da Universidade Federal Fluminense – UFF, e Vice Coordenador do Curso de Ciência Ambiental. É docente do Doutorado em Sistemas de Gestão Sustentáveis e do Mestrado em Sistemas de Gestão/LATEC-UFF na área de Gestão Ambiental.

\*\* Advogado; Mestre em Sistemas de Gestão (Universidade Federal Fluminense – UFF/LATEC); MBA em Organizações e Estratégica – Área de Concentração: Sistema de Gestão do Meio Ambiente (Universidade Federal Fluminense – UFF/LATEC); Pós-Graduado em Direito Ambiental (Universidade Cândido Mendes – UCAM), Pós-Graduado em Direito e Processo do Trabalho (Universidade Cândido Mendes – UCAM) e Pós-Graduado em Direito Público e Privado (Universidade Estácio de Sá – UNESA); Tecnólogo em Meio Ambiente (CEFET/RJ); Técnico em Segurança do Trabalho (SENAC/RJ).

**Abstract:** The objective of this paper is to evaluate the decentralization process of environmental licensing in the Municipality of Duque de Caxias, through an agreement with the State of Rio de Janeiro, as well as the proper competence of environmental licensing. This process aims at increasing the effectiveness of environmental control, simplifying and streamlining the environmental licensing procedure. In order to focus on the problem, the case of the fire occurred in May of 2013 in Petrogold distributor of petroleum products, with the activity of distributing liquid fuels derived from petroleum that, due to the environmental impact of its activities and the potential polluter, it should be licensed by the state environmental agency of Rio de Janeiro – State Environmental Institute – INEA, and not by the Department of Environment, Agriculture and Supply of the Municipality of Duque de Caxias.

**Keywords:** Environmental Licensing. Decentralization. Municipality of Duque de Caxias. Petrogold.

## 1 Introdução

A década de 70 é o marco inicial da efetiva proteção ambiental dentro da história mundial. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, na capital da Suécia, conhecida como “Conferência de Estocolmo”<sup>1</sup> “foi a primeira grande reunião de chefes de Estado organizada pelas Nações Unidas (ONU), para tratar das questões relacionadas à degradação do meio ambiente, ocasião em que proclamou que “a proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos”.

Segundo Le Prestre,<sup>2</sup> a Conferência foi realizada para atender diversas questões ligadas ao meio ambiente. Dentre elas, podemos destacar duas questões relevantes ao presente estudo, como, por exemplo, o aumento da exposição pela mídia, de desastres ambientais (marés negras, desaparecimento de territórios selvagens, modificações na paisagem), gerando um maior questionamento da sociedade acerca das causas e soluções para tais desastres e outros enormes problemas ambientais, como as chuvas ácidas, a poluição do Mar Báltico e as grandes quantidades de metais pesados e pesticidas.

---

<sup>1</sup> Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc). Acesso em: 15 nov. 2017.

<sup>2</sup> LE PRESTRE, Phillipe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Senac, 2000.

As estratégias dos governantes, desde os meados do século XX, baseavam-se no rápido crescimento industrial mundial, impulsionado pela ideologia do desenvolvimento econômico acelerado, comprometendo seriamente a qualidade ambiental em seus países. A perda dessa qualidade ambiental estava vinculada principalmente às atividades potencialmente poluidoras, exigindo das indústrias e principalmente do Poder Público, uma maior atenção à tutela e proteção do meio ambiente.

De acordo com Silva,<sup>3</sup> “as normas de Direito Ambiental imprimem enorme condicionamento às atividades humanas, visando resguardar a qualidade do meio ambiente, onde o cumprimento desse condicionamento nem sempre é espontâneo”. Assim, a Legislação prevê as condicionantes de controle das atividades das empresas efetiva ou potencialmente poluidoras, com a finalidade de verificar o real exercício das ações controladas pelos órgãos ambientais competentes. Entretanto, nem sempre o atendimento da conformidade legal minimiza os conflitos socioambientais gerados por uma atividade, necessitando assim por parte da organização, a incorporação de valores ambientais, éticos e de responsabilidade social.

A figura do Licenciamento Ambiental federal surgiu no nosso sistema com a introdução da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), com fundamento no art. 23, incisos VI e VII, e art. 225, da Constituição Federal de 1988, e posteriormente com a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, e mais recentemente com a publicação da Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, sendo um dos mais importantes instrumentos dessa política, devendo obedecer a todo um procedimento previsto na lei.

Para compreender os objetivos do licenciamento ambiental, é importante primeiramente estabelecer a definição de “meio ambiente”, disposta legalmente na Lei nº 6.938/1981, art. 3º, inciso I, ou seja, “é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Complementado pelo art. 225 da Constituição Federal, foi estabelecido que é obrigação do Estado e da sociedade o dever de mantê-lo

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 286.

ecologicamente equilibrado, já que se trata de um bem de uso comum todos.

Assim, conforme a descrição legal do art. 2º da Resolução CONAMA n. 237/1997, a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

O licenciamento ambiental não se limita a um simples procedimento administrativo, mas, sim, a uma série de situações e obrigações, tanto por parte do empreendedor, quanto do órgão ambiental competente, com o objetivo de verificar se determinada atividade está dentro dos padrões ambientais legais permitidos e aceitos pela sociedade.

Conforme ensina Fernandes,<sup>4</sup> “para que a Administração Pública possa liberar a implantação de uma atividade ou empreendimento que, de alguma forma, cause degradação ambiental, deverá realizar um procedimento administrativo”. Esse procedimento configura-se no licenciamento ambiental, onde o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas 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. Assim, o órgão ambiental competente deverá analisar os direitos incidentes e compatibilizá-los, através de restrições e medidas de controle de caráter ambiental, visando à permanência de uma proporção adequada de todos os direitos incidentes e aparentemente conflitantes, surgidos a partir do interesse de implantar a atividade ou empreendimento.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida. Assim, para que esse objetivo seja atingido, foram estabelecidos diversos instrumentos, dentre os quais, o licenciamento ambiental, que é um dos mais poderosos, dado que lida diretamente com a autorização de

---

<sup>4</sup> FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal: um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais Brasil 1988-2008*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 139.

instalação e operação de atividades potencialmente poluidoras. Por esta importância, deve realmente ser reconhecido e sempre observado pelo Poder Público e pela Sociedade para que possamos ter um desenvolvimento econômico de forma menos danosa ao meio ambiente.

Realizadas essas definições, o estudo tem como objetivo avaliar o modelo de descentralização para as atividades que necessitem de licenciamento ambiental através do estudo do convênio entre o estado do Rio de Janeiro e o município de Duque de Caxias. Procura-se demonstrar que a descentralização delegada a este Município atendeu às condicionantes dispostas mediante a celebração do convênio pelo estado do Rio de Janeiro, além de determinar a competência do licenciamento ambiental para os empreendimentos e atividades de alto potencial poluidor, qualquer que seja o porte, consoante o que dispõe nas legislações do estado do Rio de Janeiro. Sendo assim, foi avaliado o contexto dos benefícios e adversidades da descentralização do licenciamento ambiental, como também as questões legais e doutrinárias da necessidade de se licenciar ambientalmente, conforme o disposto nas três esferas de competência. Além disso, foram identificados os projetos de lei que podem causar alterações no atual procedimento do licenciamento ambiental. Por fim, demonstra-se o caso de conflito de competência no licenciamento ambiental da empresa distribuidora de derivados de petróleo Petrogold.

## **2 Benefícios e adversidades da descentralização do licenciamento ambiental**

A descentralização do licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro veio, dentre outros motivos, para atender o disposto no art. 1º do Decreto Estadual, n. 42.050/2009, e principalmente, no art. 3º da Lei Complementar, n. 140/2011, ou seja, constitui objetivo fundamental da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum, proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente. Com esses dois diplomas legais, os municípios passam a ser responsáveis também por atividades que normalmente eram realizadas pelo órgão estadual ambiental.

Historicamente, como ensina Monteiro:<sup>5</sup>

O processo de descentralização de políticas públicas no Brasil passou a existir após a constituição de 1988, tomando corpo na década de 90. A descentralização de poder advindo da Constituição de 1988 descreveu competências aos entes federados e se tornou até os dias atuais um modelo de administração de políticas sociais. Dentro do processo constituinte de 1988, várias correntes de pensamento sobre a democracia concorriam para ganhar espaço e se instalar dentro do contexto da Carta Magna. Entretanto, existia um ponto de convergência entre as diferentes correntes existentes no processo. Fosse pela democracia radical ou pela democracia liberal um ponto era considerado comum ao pensamento de ambas, que a descentralização de políticas era uma forma estratégica de se viabilizar a participação de cidadãos nas decisões públicas. A descentralização seria um instrumento de fortalecimento da sociedade civil que fora sufocada por um Estado centralizador. Assim independente da corrente a que se associa a descentralização era entendida como a possibilidade de execução de políticas democráticas. (No original está com minúscula, mas não condiz com a regra...)

Inicialmente, a descentralização visava ao aumento da eficácia do controle ambiental, à simplificação e agilização do procedimento do licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental, além de estimular a estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente, garantiu receita para que os municípios pudessem aplicar esses recursos na melhoria da gestão ambiental pública, conforme Perez.<sup>6</sup>

De acordo com Abdala:<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> MONTEIRO, Cristiane da Silva. *Municipalização do licenciamento ambiental como instrumento de descentralização de Políticas Ambientais: o caso de Macaé – RJ*. 2011. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes: UENF, 2011.

<sup>6</sup> PEREZ, I. C.; BOURGUIGNON, M. A. B.; JOHNSSON, R. M. F.; PEREIRA, L. F. M. (org.). *Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro/Instituto Estadual do Ambiente*. 2. ed. Rio de Janeiro: INEA, 2013. p. 11.

<sup>7</sup> ABDALA, Victor. Rio de Janeiro propõe descentralização do licenciamento ambiental. Agência Brasil. 05 dez. 2005. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-12-05/rio-de-janeiro-propoe-descentralizacao-do-licenciamento-ambiental>. Acesso: 11 maio 2017.

A descentralização lança uma política nova sobre a questão do meio ambiente. Isso diminuiria a agenda dos órgãos licenciadores estaduais, que se encontram hoje assoberbados de licenças que poderiam estar sendo feitas pelos municípios. Isso causa atraso na emissão das licenças, o que prejudica inclusive o desenvolvimento dos estados.

Além disso, a descentralização da competência para emitir licenças ambientais aumentaria o controle da comunidade local:<sup>8</sup>

Autoridades locais, empresários e os moradores teriam mais independência para avaliar se determinado licenciamento é benéfico para a localidade. A sociedade local participaria da discussão do licenciamento, porque os municípios teriam que instalar câmaras de licenciamento, com participação do empresariado, da população e do poder público local. Como exemplo, postos de gasolina com capacidade de armazenamento para até 30 mil litros de combustível poderiam ter sua licença emitida pelo próprio município, sem a necessidade de esperar a autorização do governo estadual, como acontece hoje.

Assim, conforme afirma Marconi,<sup>9</sup> “a municipalização do licenciamento ambiental, quanto aos seus benefícios, torna os problemas ambientais mais próximos da população, ou seja, a partir do momento em que o cidadão tem consciência do que está acontecendo em sua localidade, sua participação nas decisões tende a aumentar”. Logo, a descentralização tende a considerar, de acordo com Marconi<sup>10</sup> “uma maior aproximação, além de um melhor aproveitamento do conhecimento ambiental das pessoas que residem no local, e que também podem indicar uma melhor solução dos conflitos socioambientais, uma vez que quem

---

<sup>8</sup> ABDALA, Victor. Rio de Janeiro propõe descentralização do licenciamento ambiental.

<sup>9</sup> MARCONI, I.C.; BORINELLI, B.; MAIDANA, M. G A Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina – PR. Revista ADMpg: gestão estratégica, ano 5, n.2. Ponta Grossa (PR). Disponível em: <http://www.admpg.com.br/revista2012a/artigos/artigos/Ambiental/14-01339356891.pdf>. Acesso em: 11 set. 2017.

<sup>10</sup> MARCONI, I.C.; BORINELLI, B.; MAIDANA, M. G A Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina – PR. Revista ADMpg: gestão estratégica, ano 5, n.2. Ponta Grossa (PR). Disponível em: <http://www.admpg.com.br/revista2012a/artigos/artigos/Ambiental/14-01339356891.pdf>. Acesso em: 11 set. 2017.

mais conhece os problemas pontuais são os próprios moradores, e suas experiências locais podem ser de grande valia”.

Já Theodoro<sup>11</sup> afirma que, no momento atual, busca-se um aprimoramento do processo, mediante estratégias de descentralização que visem ao fortalecimento da capacidade institucional das Unidades da Federação em termos de gestão ambiental em geral e de licenciamento em particular.

Com o surgimento do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, pela publicação da Lei Estadual nº 5.101/2007, entidade integrante da Administração Pública Estadual Indireta, submetida ao regime autárquico especial e vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente, com a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, visou-se, fundamentalmente, à desburocratização do processo de licenciamento ambiental, tendo como maior objetivo agilizar os trâmites no procedimento desse licenciamento, tornando também a fiscalização mais rigorosa, disposto no art. 6º da referida Lei, que delibera a descentralização do licenciamento ambiental para os Municípios, desde que cumpridas algumas condições. Dessa forma, os Municípios capacitados passaram a conceder licenciamentos de atividades com menor impacto ambiental local, objetivando acelerar em larga escala o desenvolvimento ambiental municipal.

Perez<sup>12</sup> ensina que o processo da descentralização tem como objetivo maior promover a estruturação e a qualificação dos Municípios para realizar o licenciamento e a fiscalização ambiental das atividades de impacto local e de baixo e médio potencial poluidor. No futuro, a tendência será a progressiva municipalização das ações de licenciamento. Porém, em um balanço geral, é necessário que se considerem os problemas que enfrenta o processo de licenciamento no Brasil. O decreto estadual do estado do Rio de Janeiro nº 42.050/2009 trata especificamente do procedimento de descentralização do licenciamento ambiental, mediante a celebração de convênios com municípios desse Estado que possuam órgão/entidade ambiental competente devidamente estruturado.

---

<sup>11</sup> THEODORO, Suzi Huff. *Mediação de Conflitos Socioambientais*, Editora Garamond, 2005. p. 43.

<sup>12</sup> PEREZ, I. C.; BOURGUIGNON, M. A. B.; JOHNSON, R. M. F.; PEREIRA, L. F. M. *Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro*.

Entretanto, a descentralização do licenciamento não traz apenas benefícios, de acordo com Marconi,<sup>13</sup> que afirma que:

A falta de estrutura física e a insuficiência de recursos financeiros e humanos por parte dos Municípios, por exemplo, são um grande entrave para a efetivação das políticas ambientais no Município. Os Municípios não têm empreendimentos suficientes, falta mão de obra qualificada, técnicos para avaliação dos processos de licenciamento, e existe a possibilidade de corrupção pelos poderes locais, resultando em uma fragilidade institucional, financeira e administrativa, além do orçamento insuficiente dos Municípios e/ou a escassez do repasse de recursos dos Estados e da União aos Municípios.

### 3 Metodologia do estudo

O presente artigo foi escrito com a seguinte metodologia: para a base legal, foram realizadas pesquisas em acervo particular, além de dissertações, doutrinas e artigos científicos referentes ao processo de licenciamento ambiental e descentralização, a análise de pareceres e jurisprudência de âmbito nacional, como também da legislação específica atualizada sobre o tema, realizado através de software específico – *LegisAmbiental*. Já sobre o caso concreto da empresa Petrogold, distribuidora de derivados de petróleo, foram realizadas pesquisas relacionadas ao acidente ocorrido em notícias da imprensa escrita, especificamente em reportagens, artigos de revistas de atualidades e informações de interesse geral e jornais locais de grande circulação.

Segue tabela com as referências mais relevantes da metodologia de pesquisa, com as informações do tipo de publicação, o autor e a publicação e a classificação, dividida em base legal e caso concreto:

---

<sup>13</sup> MARCONI, I. C.; BORINELLI, B.; MAIDANA, M. G. A *Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina* – PR.

Tipo da Publicação	Autor e Publicação	Classificação
Doutrina	FERNANDES, Jeferson Nogueira: Licenciamento Ambiental Municipal: Um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais Brasil 1988-2008	Base legal
Doutrina	MACHADO, Paulo Affonso Leme: Direito Ambiental Brasileiro	Base legal
Artigo científico	MARCONI, I.C.; BORINELLI, B.; MAIDANA, M. G. A: Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina	Base legal
Dissertação	SILVA, Simone do Nascimento. Competência Municipal para o Licenciamento Ambiental	Base legal
Artigo	MELLO, Gustavo. O Incêndio na Petrogold – Duque de Caxias (RJ).	Caso Concreto
Artigo	Ministério Público aponta falha do governo do Rio em processo de licenciamento. Revista Veja	Caso Concreto
Artigo	VETTORAZZO. Lucas. Após incêndio, Minc diz que Petrogold opera sem licença do Estado. Folha de São Paulo	Caso Concreto

Fonte: O autor.

## 4 Licenciamento ambiental: por que licenciar?

As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas, no âmbito Federal, na Lei n. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA n. 01/1986, que dispõe sobre a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e na Resolução CONAMA n. 237/1997, que dispõe diretamente sobre o Licenciamento Ambiental e mais recentemente com a Lei Complementar n. 140/2011, que 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, alterando também a Lei n. 6.938/1981.

Por esta importância, deve realmente ser reconhecido e sempre observado pelo Poder Público e pela sociedade para que possamos ter um desenvolvimento econômico de forma menos danosa ao meio ambiente.

Aliás, conforme Molina:<sup>14</sup>

O licenciamento ambiental e a concessão da respectiva licença ambiental não se tratam, atualmente, de mera manifestação do exercício do poder de polícia da Administração quanto ao controle e fiscalização de atividade ou empreendimento legais, porém controlados, mas, são tidos como fato social e não apenas como ato formal da administração pública.

Dentre os estudos exigidos pelo órgão ambiental competente, durante o processo de licenciamento, destaca-se o Estudo de Impacto Ambiental – EIA/RIMA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, regulamentado na Constituição Federal, em seu art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, estando o EIA/RIMA inserido como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.

O empreendimento, atividade ou obra que cause significativa degradação ambiental deve apresentar o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA antes do licenciamento pretendido, de acordo com a Legislação Federal vigente. Não é qualquer atividade que necessita de licença ambiental, mas somente aquelas que tenham potencial de causar poluição ou degradação ambiental, ou, ainda, aquelas que utilizem recursos naturais. É importante também ressaltar que o rol das atividades modificadoras do meio ambiente elencadas no

---

<sup>14</sup> MOLINA, Adriana de Oliveira Varella. Licenciamento Ambiental e Compensação Ambiental: Aplicação na indústria do petróleo no Brasil. 2005. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Niterói: UFF, 2005.

art. 2º, da referida Resolução CONAMA nº 01/1986, é meramente exemplificativo, visto que o órgão ambiental competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, poderá exigir o referido estudo de outras atividades que também tenham potencial de causar poluição ou degradação ambiental.

Assim, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, a avaliação de impacto ambiental e o zoneamento, o licenciamento ambiental possui como sua grande característica o caráter preventivo criado para a execução dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, especialmente o de harmonizar o desenvolvimento econômico e social com a proteção ambiental, promovendo o uso racional dos recursos ambientais, impedindo sua utilização irracional e racionalizando os custos empresariais na adequação dos projetos industriais às exigências de controle ambiental.

Segundo o art. 8º da Lei n. 6.938/1981, compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA estabelecer, mediante proposta do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA.

Atualmente, quem regula o licenciamento ambiental em nível federal é a Resolução CONAMA n. 237/1997. Porém, com a publicação da Lei Complementar n. 140/2011, a partir de 9 de dezembro de 2011, a referida Lei será aplicada apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental, iniciados a partir de sua vigência. Lembramos também que a referida norma regulamentou os incisos III, IV e VII do art. 23 da Constituição Federal de 1988, disciplinando assim regras específicas para o licenciamento ambiental, especialmente para a competência licenciatória dos entes federativos.

Já Viana<sup>15</sup> identifica que:

Embora essa adequação do exercício da atividade seja também competência de outros procedimentos administrativos, como a

---

<sup>15</sup> VIANA, Eder Cristiano *et al.* Análise técnico-jurídica do licenciamento ambiental e sua interface com a certificação ambiental. *Rev. Árvore*, Viçosa, v. 27, n. 4, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-67622003000400019&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-67622003000400019&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 9 maio 2011.

fiscalização administrativa, a importância do licenciamento reside no fato de se tratar de um controle prévio da atividade e que, portanto, constitui um obstáculo legal ao início da atividade considerada nociva, sob o ponto de vista ambiental.

De qualquer forma, Machado<sup>16</sup> definiu poder de polícia ambiental como:

A atividade da administração pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício da atividade econômica ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/ permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Assim, a Licença Ambiental, de acordo com sua definição na Resolução CONAMA n. 237/1997, é o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

## **5 O licenciamento ambiental estadual previsto no Decreto n. 42.050/2009**

Ao tratarmos do estado do Rio de Janeiro, que foi o pioneiro para o licenciamento ambiental no nosso País, o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras – SLAP foi instituído pelo Decreto Estadual n. 1.633/1977, que regulamentou, em parte, o Decreto Lei n. 134/1975, dispondo sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente

---

<sup>16</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 24. ed. rev., ampli. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 386.

nesse Estado, e tendo por objetivo disciplinar a implantação e funcionamento de qualquer equipamento ou atividade que forem considerados poluidores ou potencialmente poluidores, bem como qualquer equipamento e combate à poluição do meio ambiente. Atualmente, o referido Decreto, instituidor do SLAP, foi revogado pelo Decreto n. 42.159/2009, que também foi revogado pelo Decreto n. 44.820/2014, sendo este último o decreto vigente que trata do licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro.

A necessidade de se adequar à descentralização do licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro ao disposto nos arts. 6º e 22 da Lei Estadual n. 5.101/2007, determinou que o Instituto Estadual do Ambiente – INEA poderá proceder à descentralização do licenciamento ambiental de atividades de pequeno e médio impacto ambiental aos municípios, desde que cumpridas algumas condições.

O Instituto Estadual do Ambiente – INEA celebrou determinado convênio com o município de Duque de Caxias, baseado no conteúdo do Decreto n. 42.050/2009, norma vigente à época da celebração, tendo como objeto a transferência da atividade de licenciamento ambiental em casos específicos e determinados nos quais o impacto ambiental seja local e o empreendimento classificado como de insignificante, baixo e médio potencial poluidor, de acordo com Resolução do Conselho Diretor do INEA.

No licenciamento ambiental do estado do Rio de Janeiro também são avaliados os impactos causados pelo empreendimento, tais como seu potencial ou capacidade de gerar efluentes líquidos, resíduos sólidos, emissão atmosférica, ruído e o potencial de risco, como por exemplo, explosões e incêndios. As licenças ambientais estabelecem as condições para que a atividade ou o empreendimento cause o menor impacto possível ao meio ambiente.

O Sistema de Licenciamento Ambiental (SLAM) divide as atividades e empreendimentos em classes para fins de licenciamento ambiental, de acordo com o potencial poluidor da atividade e seu porte. Posteriormente, de acordo com a fase em que se encontra o empreendimento ou atividade e da definição de sua classe, é possível identificar o tipo de licença a ser requerida.

Em relação à divergência disposta na literatura técnica, na doutrina jurídica e também na jurisprudência sobre se os municípios poderiam realizar o licenciamento ambiental, não havia uma unanimidade sobre o tema, como explicaremos mais adiante, até a publicação da Lei Complementar nº 140/2011, mesmo com os dispositivos constitucionais de que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, como também que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, sendo também de extrema importância uma pesquisa na doutrina, legislação pátria e na jurisprudência.

Assim, com a celebração do convênio com o município de Duque de Caxias, baseado no conteúdo do Decreto n. 42.050/2009, não resta mais dúvidas da competência do Município, no caso em estudo, para a realização do licenciamento ambiental onde o impacto ambiental seja local e o empreendimento classificado como de insignificante, baixo e médio potencial poluidor.

## **6 Projetos de Lei e as alterações no licenciamento ambiental**

Desde a publicação da Lei Complementar n. 140/2011, tramitaram no Congresso Nacional projetos de lei que sugerem a modificação do processo de licenciamento ambiental no Brasil.

Conforme informações de Collet:<sup>17</sup>

Três diferentes iniciativas no âmbito federal buscam alterar o sistema de licenciamento ambiental no Brasil. Um projeto de lei no Senado, um projeto na Câmara e uma proposta do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para revisão de diretrizes tentam, cada uma a seu modo, simplificar os processos, com o objetivo de facilitar e acelerar a obtenção das licenças. Mas as mudanças, se aprovadas, podem terminar aumentando os questionamentos judiciais aos processos de licenciamento, na avaliação do Ministério Público e de ambientalistas, principalmente

---

<sup>17</sup> COLLET, Luciana. Projetos de Lei podem acelerar o licenciamento ambiental. *Revista Exame*, 8 mar. 2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/projetos-de-lei-podem-acelerar-o-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 11 maio 2017.

por limitar a participação social. Os dois projetos de lei já estão prontos para deliberação em plenário. O mais antigo deles é o PL 3729, de 2004, que ao longo do tempo compilou outras propostas apresentadas na Câmara e agregou diversos projetos que versavam sobre o mesmo tema. Já o PLS 654, de 2015, faz parte da chamada Agenda Brasil, o conjunto de ideias do governo e do Senado para tentar tirar o País da crise, e ficou conhecido por propor um “fast track” (caminho rápido) para o licenciamento de empreendimentos estratégicos. Em comum, ambos sinalizam com prazos mais curtos para a obtenção da licença ambiental.

O autor ainda sinaliza alguns pontos polêmicos:

O projeto da Câmara revoga um dispositivo de responsabilização do ente público no licenciamento e disposições do Conama. Já o projeto do Senado não prevê a realização de audiências públicas e estabelece uma aceitação tácita, caso algum órgão não se manifeste dentro dos prazos determinados. Além disso, estabelece uma licença unificada, em vez das atuais três etapas de licenciamento (licença prévia, de instalação e de funcionamento). Por fim, a proposta de revisão de resoluções antigas do Conama é considerada pelo Ibama como uma “atualização do marco regulatório” do licenciamento. Neste caso, a principal crítica, além da simplificação dos processos, está nos prazos curtos das discussões e na realização da consulta pública durante o período do carnaval”.

Outros veículos da imprensa nacional também deram destaque à matéria, conforme informado por Watanabe e Uribe.<sup>18</sup>

Um projeto de lei que avançava no Congresso com proposta de flexibilização do licenciamento ambiental – obrigatório antes da instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora, opôs os ministros do Meio Ambiente, Sarney Filho, e da Casa Civil – Eliseu Padilha. Um dos pontos

---

<sup>18</sup> WATANABE, Phillippe; URIBE, Gustavo. Possíveis mudanças no licenciamento ambiental geram atrito no Governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo. 15 dez. 2016. Acesso em: <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2016/12/1841565-possiveis-mudancas-no-licenciamento-ambiental-geram-atrito-no-governo.shtml>. Acesso em: 11 maio 2017.

destacados pelo ministro é o tempo da validade das licenças. Enquanto no projeto do MMA as autorizações máximas chegavam a dez anos, no PL-3.729/04 se falava, em alguns casos, a licenças não inferiores a uma década. Segundo Sarney Filho, prazos muito longos impedem medidas que possam ser necessárias para um “ambiente ecologicamente equilibrado. Outro ponto que preocupa o ministro é a criação de uma lista de empreendimentos que dispensariam o licenciamento ambiental. Entre eles, estariam: pecuária extensiva e agricultura em área rural consolidada até 22 de julho de 2008, ou em áreas de até 15 módulos fiscais; agroindústria de baixo impacto ambiental; empreendimentos de melhoria e ampliação de capacidade de sistemas de transmissão e distribuição de energia em áreas já licenciadas, entre outros.

De acordo com alguns os temas polêmicos do PL-3.729/2004, foi elaborada abaixo uma tabela com algumas mudanças que podem ocorrer:

<b>Tema</b>	<b>Como é hoje</b>	<b>Questionamento</b>
Possibilita que Estados e Municípios flexibilizem regras de licenciamento	Atendendo critérios Federais, Estaduais e Municipais adequam as regras às realidades ambientais locais	Pressões locais podem se sobrepor à preservação ambiental; possibilidade de 'guerra ambiental' entre os Estados
Algumas atividades, como agropecuárias e agroindustriais, ficariam dispensadas de licenciamento	Todas as atividades possivelmente poluidoras precisam de estudos de impacto ambiental e licenciamento	Atividades normalmente associadas a danos ambientais; pressões de setores específicos, como agrosilvopastoril
Não obrigatoriedade de consulta a populações interessadas e afetadas para realização de obras	É necessária a consulta popular	Direito à informação às pessoas afetadas (entender os impactos da obra); reduzir a participação das populações interessadas
Autolicenciamento: Através de um cadastro na internet conseguir licenciamento sem análise	Atividades possivelmente poluidoras precisam de licenciamento; na Bahia, sistema de autolicenciamento já foi implantado	Sem a realização de uma análise é como se o licenciamento não existisse; possibilidade de prejuízo ambiental

Fonte: Adaptado de WATABANE e URIBE (2016).

Conforme as informações do relatório do referido PL-3.729/04, no decorrer de quase doze anos em que tramita na Câmara dos Deputados, foram apensados a ele outros projetos tratando do mesmo tema ou de matérias análogas.

Assim, Costa<sup>19</sup> ensina que:

Há consenso entre estudiosos, operadores e legisladores, entre outros atores, de que o modelo de licenciamento ambiental brasileiro, instrumento de tutela administrativa do meio ambiente, precisa ser reformulado. No entanto, a visão de que esse processo administrativo é o grande entrave ao investimento no País é que se mostra limitada. A mesma autora cita que, “por outro lado, instituições propunham mudanças mais estruturais do licenciamento ambiental, como é o caso do substitutivo do PL no 3.729/2004 aprovado na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados, da proposta da Abema e da proposta da CNI.

## **7 O Município de Duque de Caxias na questão do licenciamento ambiental previstos na Lei Municipal n. 2.022/2006 e no Decreto Regulamentador Municipal n. 5.204/2007**

Sobre a competência do licenciamento ambiental, antes da publicação da Lei Complementar n. 140/2011, a Lei Federal n. 6.938/1981 direcionou aos Estados o devido licenciamento ambiental, com caráter supletivo ao IBAMA. Entretanto, conforme Barbosa:<sup>20</sup>

A instituição do licenciamento municipal pela Resolução CONAMA n. 237/1997 é polêmico e tem sido objeto de diversos questionamentos de natureza legal, uma vez que a Lei n. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e o licenciamento ambiental como um de seus instrumentos, não trata desta previsão legal.

---

<sup>19</sup> COSTA, M.A.; KLUG, L.B.; PAULSEN, S.S. (org.). Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

<sup>20</sup> BARBOSA, Magno Neves. *Competências em matéria ambiental: breve análise*. Âmbito Jurídico. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2465](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2465). Acesso em: 9 set. 2017.

De acordo com ensinamentos de Silva:<sup>21</sup>

O Município foi elevado ao status de ente federado pela Constituição Federal de 1988, conforme se observa pelo disposto nos seus art. 1º e 18º, fazendo parte da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Segundo se depreende dos arts. 29, 30 e 34, inciso VII, “c” da Carta Magna, constata-se também que o ente municipal é autônomo, possuindo uma tríplice capacidade: de auto-organização, autogoverno e “autoadministração”.

Já Castro<sup>22</sup> entende que a Constituição Federal de 1988, ao garantir a autonomia municipal, acabou implementando e garantindo maior eficácia ao papel do Município para proceder ao licenciamento ambiental.

Existia o entendimento que aponta a total inconstitucionalidade dos arts. 4º, 5º e 6º da Resolução CONAMA n. 237/1997, por entender que legislação infraconstitucional alguma pode delimitar ou explicitar competências, bem como o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA não tem competência para deliberar sobre essa questão, por ser matéria constitucional. E, neste caso, alegam os defensores desta tese, aplicar-se-ia a regra geral de que o requisito legal superior (lei) revogaria parcialmente o requisito legal inferior (resolução).

Ainda neste sentido, Oliveira<sup>23</sup> dispõe que:

Na forma da Lei nº. 6.938/1981, foi outorgada expressamente ao Estado-Membro e à União, em caráter supletivo, a competência para o exercício do licenciamento ambiental. Ao Município não foi outorgada esta competência, que há de ser expressa. É de se consignar que o licenciamento ambiental é um instituto restritivo do exercício de direitos em todo o território nacional, criado pela Lei Federal, competindo, portanto, à mesma Lei Federal determinar quais as autoridades públicas com capacidade para a sua aplicação,

---

<sup>21</sup> SILVA, Simone do Nascimento. *Competência Municipal para o Licenciamento Ambiental*. 2006. Monografia – Universidade do Vale do Itajaí – Univali, Itajaí: UNIVALI, 2006.

<sup>22</sup> CASTRO, Déborah Ibrahim Martins de. *O licenciamento ambiental e seus conflitos*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2006.

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005. p. 108-109.

não podendo assim, o Município realizar o licenciamento ambiental.

De acordo com os ensinamentos de Dallagnol:<sup>24</sup>

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, apenas aqueles requisitos legais preexistentes que se conformavam com as normas contidas na Constituição Federal foram recepcionados pela nova ordem jurídica. Quer dizer, somente as normas compatíveis com a Constituição Federal de 1988 foram por ela recepcionadas, sendo consideradas válidas e surtindo seus devidos efeitos; todas as demais são consideradas inconstitucionais e, portanto, ficaram eivadas de eficácia prática ou jurídica. Ainda que o Município detenha competência legislativa apenas para complementar ou suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 24, inciso VI, c/c art. 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal), sua competência executiva, ou administrativa, em matéria de proteção ao meio ambiente e combate à poluição, é plena, por força do art. 23, VI, da Constituição Federal.

Por outro lado, existem autores, como, por exemplo, Machado<sup>25</sup> que entendem que a Lei n. 6.938/1981 foi integralmente recepcionada pela Constituição Federal, nos aspectos da repartição de competências e autonomia dos entes federados no licenciamento ambiental, sendo assim perfeitamente legal o licenciamento municipal previsto na Resolução CONAMA n. 237/1997. Após a publicação da Lei Complementar n. 140/2001, que alterou a Lei n. 6.938/1981, determinou-se que, conforme o art. 10, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

---

<sup>24</sup> DALLAGNOL, Paulo Renato. *O licenciamento ambiental municipal*. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/9292/o-licenciamento-ambiental-municipal>. Acesso em: 12 ago. 2017.

<sup>25</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*.

Segundo Torres,<sup>26</sup> a doutrina brasileira não tem dúvidas quanto à brecha que a Constituição Federal de 1988 abriu para que o licenciamento ambiental possa ser realizado pelas três esferas do governo (União, Estados/Distrito Federal e Municípios).

Com a publicação da Lei n. 10.257/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, também conhecida como “Estatuto da Cidade”, o seu art. 1º, parágrafo único, cita que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Conforme esta determinação, o referido “Estatuto” possibilitou uma maior aplicabilidade ao art. 30, inciso VIII da Constituição Federal de 1988, o qual prevê a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Sendo assim, depois do convênio firmado pelo estado do Rio de Janeiro, através do Decreto Estadual n. 42.050/2009, alterado pelo Decreto n. 42.440/2010, autorizou o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) a celebrar convênio com o município de Duque de Caxias, tendo como objeto a transferência da atividade de licenciamento ambiental, em casos específicos e determinados nos quais o impacto ambiental seja local e o empreendimento classificado como insignificante, baixo e médio potencial poluidor. O Decreto Estadual organizou os procedimentos para a celebração de convênios entre o Estado e municípios fluminenses, estabeleceu as competências que permaneceriam no Estado e definiu as atividades de impacto local que poderiam ser delegadas aos municípios.

Conforme ensina Perez:<sup>27</sup>

A descentralização ou municipalização da gestão ambiental tem como desafio desenvolver economicamente o município, sem degradar o meio ambiente. Ou seja, unir as duas grandes vertentes

---

<sup>26</sup> TORRES, Marcos Abreu. *Gestão Aspectos Polêmicos do licenciamento Ambiental*, 2004. Disponível em <http://www.odireito.com/default.asp?SecaoID=10&SubSecao=1&ConteudoID=000147&SubSecaoID=30>. Acesso em: 1º. maio 2011.

<sup>27</sup> PEREZ, I. C.; BOURGUIGNON, M. A. B.; JOHNSSON, R. M. F.; PEREIRA, L. F. M. *Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro*.

para alcançar o desenvolvimento sustentável: o crescimento econômico e a preservação ambiental.

Além disso, a Resolução INEA n. 26/2010, que alterou a Resolução INEA n. 12/2010, dispõe sobre os empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental pode ser transferido aos municípios, por meio de convênio.

Segundo informações descritas no sítio da internet do Governo do Estado do Rio de Janeiro:<sup>28</sup>

A concessão de licenças ambientais pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA) aumentou 38% em 2011, totalizando 3.082 documentos, contra os 2.220 expedidos em 2010. Em 2009, primeiro ano de funcionamento do Instituto, foram 1.352 licenças. A descentralização do processo – que agora pode ser realizado pelas superintendências regionais e pelas prefeituras – e a criação de ferramentas que facilitam o acesso à informação deram mais agilidade ao procedimento. A descentralização do processo de licenciamento, que abrange os empreendimentos de pequeno e médio portes, também trouxe bons resultados no ano passado. As superintendências regionais concederam 1.113 licenças e, por intermédio das 45 prefeituras parceiras, 2.727 foram concedidas. O número de documentos liberados através das prefeituras aumentou 33% em relação a 2010, quando foram concedidas 2.044 licenças.

O município de Duque de Caxias, para habilitar-se como ente competente ao licenciamento ambiental, além da assinatura do referido convênio com o estado do Rio de Janeiro, segundo o art. 12 do Decreto Estadual n. 42.050/2009, alterado pelo Decreto n. 42.440/2010, deve como condição para celebração de convênio e, conseqüentemente, para a realização do licenciamento ambiental pelo Município:

---

<sup>28</sup> Concessão de licenças ambientais aumenta 38% em 2011. Imprensa RJ. 23 fev. 2012. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=786561>. Acesso em: 15 jun. 2017.

- a) Ter implantado e em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância normativa, colegiada, consultiva e deliberativa de gestão ambiental, com representação da sociedade civil organizada: Verificada a Lei Municipal n. 2.022, de 30 de dezembro de 2006 – Dispõe sobre a Política Municipal de Proteção, Conservação e Melhoria do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, e Decreto n. 5.204, de 17 de agosto de 2007 – Regulamenta a Lei Municipal n. 2.022/2006 que dispõe sobre a política de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação;
- b) Possuir legislação própria, disciplinando o licenciamento ambiental municipal e as sanções administrativas pelo seu descumprimento: Verificada a Lei Municipal n. 2.022/2006 – Dispõe sobre a Política Municipal de Proteção, Conservação e Melhoria do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, e Decreto n. 5.204/2007 – Regulamenta a Lei Municipal n. 2.022/2006 que dispõe sobre a política de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação;
- c) Possuir Plano Diretor, para Municípios com população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes: Verificada a Lei Complementar n. 01, de 31 de outubro de 2006 – Institui o Plano Diretor Urbanístico do Município de Duque de Caxias – RJ e estabelece diretrizes e normas para o ordenamento físico-territorial e urbano;
- d) Ter implantado o Fundo Municipal de Meio Ambiente: Verificada a Resolução Comdema nº 1, de 22/03/2006 – Dispõe sobre o Fundo Municipal de Conservação Ambiental e Lei Municipal n. 1.589, de 25 de setembro de 2001 – Cria e regulamenta o Fundo Municipal de Conservação Ambiental de Duque de Caxias.

Assim, verificou-se que o referido Município possui as condições necessárias para realizar o licenciamento ambiental municipal, conforme o exposto acima.

Na prática, Costa<sup>29</sup> dispõe que:

Na área ambiental, mesmo com a competência comum originária conferida pela CF/1988, mais da metade dos municípios não exerce nenhuma das competências que lhes foram atribuídas. Até problemas ambientais básicos, como disposição final adequada de resíduos (lixo), obrigatória em Lei, não são solucionados. Predominam os lixões, demonstrando-se a total incapacidade institucional dos entes municipais em relação à questão.

## 8 O caso Petrogold

A Petrogold Distribuidora de Derivados de Petróleo Ltda., localizada no município de Duque de Caxias, é a dona do depósito de combustível que pegou fogo em maio de 2013, em uma área residencial do referido Município, causando a morte de um funcionário. O incêndio destruiu 12 casas e provocou a interdição de 114 imóveis em quatro quarteirões, deixando centenas de pessoas desalojadas e desabrigadas.

Segundo informações de Mello:<sup>30</sup>

A Petrogold iniciou atividades em 1999, no Estado de São Paulo. Em 2010 mudou sua sede administrativa para a Barra da Tijuca no Rio de Janeiro. A Petrogold informa operar em três Estados: Rio de Janeiro, São Paulo e Goiás. Segundo o site da empresa, eles operam na distribuição de gasolina e etanol, através de diversas bases com capacidade de armazenamento de milhões de m<sup>3</sup> de combustível (Porém, na ANP só há registro de 2.048 m<sup>3</sup>). O sítio da internet da Petrogold, atualizado até 2010, e atualmente não disponível, informava possuir uma frota com dezenas de caminhões próprios, todos personalizados com sua marca. O site da Petrogold ainda contava: “Nossos tanques de armazenamento possuem um tratamento fino e assistido constantemente por nossos engenheiros. Não adianta nada termos um ótimo produto final de ótima qualidade, sendo que o armazenamento e os caminhões não estejam em perfeitas condições de uso.

---

<sup>29</sup> COSTA, M.A.; KLUG, L.B.; PAULSEN, S.S. *Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional*.

<sup>30</sup> MELLO, Gustavo. O Incêndio na Petrogold – Duque de Caxias (RJ). Disponível em: <http://www.segurado.com.br/blogustavo/?p=498>. Acesso em: 20 set. 2013.

De acordo com Corrêa,<sup>31</sup> a Empresa já tinha sido multada em 2012 em R\$ 210 mil por jogar água na rede pluvial da Região, além de apreendidos 500 mil litros de combustível com indícios de falsificação.

Werneck e Berta também sinalizam que com a licença cassada por autoridades ambientais, a Empresa se valia de brecha legal:<sup>32</sup>

Uma legislação cheia de atalhos, uma grande explosão, um morto e nenhum culpado. Assim poderia ser o resumo, até o momento, da explosão que transformou em cinzas a Transportadora Petrogold, em Duque de Caxias. Com a licença cassada pelas autoridades ambientais do estado desde de 2007, a empresa funcionava numa brecha legal que os governantes conhecem pelo nome de “atribuição concorrente”: quando há várias instâncias de regulação envolvidas, mas nenhuma responsável diretamente. No caso específico da Petrogold, os governos federal, estadual e municipal dividiam o dever de fiscalização. Apesar de a empresa ter autorização da ANP e licença ambiental da prefeitura de Duque de Caxias, a Petrogold é ilegal, segundo a Secretaria Estadual do Ambiente.

Além disso, à época do acidente, o Secretário Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro fez uma declaração para o Jornal Folha de São Paulo, conforme Vettorazzo:<sup>33</sup>

A empresa tem uma licença municipal, dada em 2009 e válida até 2013, mas que não é reconhecida pelo INEA (Instituto Estadual do Ambiente). Os Municípios só têm autonomia para conceder licenças para empresas de pequeno e médio porte. A Petrogold é uma empresa de grande porte e precisaria do aval do Estado para operar.

---

<sup>31</sup> CORRÊA, Douglas. Inea vai negar pedido de licença ambiental de empresa que pegou fogo no Rio. Agência Brasil. 24 mai. 2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2013-05-24/inea-vai-negar-pedido-de-licenca-ambiental-de-empresa-que-pegou-fogo-no-rio>. Acesso em: 9 nov. 2017.

<sup>32</sup> WERNECK, Antônio; BERTA, Ruben. Explosão da Petrogold: muitos envolvidos, nenhum responsável. Jornal O Globo, Rio de Janeiro. 24 jun. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/explosao-da-petrogold-muitos-envolvidos-nenhum-responsavel-8484022>. Acesso em: 19 set. 2017.

<sup>33</sup> VETTORAZZO, Lucas. Após incêndio, Minc diz que Petrogold opera sem licença do Estado. Folha de São Paulo, São Paulo, 23 mai. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/05/1283788-apos-incendio-min-diz-que-petrogold-opera-sem-licenca-do-estado.shtml>. Acesso em: 20 set. 2017.

Ao verificar o disposto no art. 1º, parágrafo primeiro, da Resolução INEA n. 12/2010, fica claro que compete ao Estado do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do INEA, a competência do licenciamento ambiental de atividade de armazenamento e distribuição de combustíveis líquidos inflamáveis:

Art. 1º – Os empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental pode ser transferido aos municípios, por meio do convênio de que trata o Decreto n. 42.050, de 25 de setembro de 2009, alterado pelo Decreto n. 42.440, de 30 de abril de 2010, serão determinados de acordo com os critérios técnicos de porte e potencial poluidor, nos termos do Decreto n. 42.159, de 02 de dezembro de 2009 e da MN-050.R-5, que define a Classificação de Atividades Poluidoras, aprovada pela Resolução CONEMA n. 18, de 28 de janeiro de 2010.

§ 1º – Para fins do disposto no *caput*, a definição dos empreendimentos e atividades observará as classes estabelecidas no Anexo I desta Resolução, ressalvando-se os empreendimentos e atividades de alto potencial poluidor, qualquer que seja o porte, bem como os de porte excepcional, quando de médio potencial poluidor, que são de competência do INEA.

Assim, de acordo com o noticiado à época do incêndio pela Revista *Veja*.<sup>34</sup>

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro divulgou uma nota de esclarecimento sobre o incêndio em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, relatando a demora do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) para conceder ou negar a licença de operação para a empresa Petrogold. O problema inicial foi a concessão de uma licença dada pela prefeitura daquele município, que não tinha autorização para executar esse tipo de tarefa. Depois, a empresa recorreu ao INEA, órgão responsável por autorizar o licenciamento de operação, e, desde então, passou a operar através de decisões liminares da Justiça. O instituto ficou com o pedido de

---

<sup>34</sup> Ministério Público aponta falha do governo do Rio em processo de licenciamento. *Revista Veja*, 24 maio 2013. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/mp-relata-ineficiencia-do-inea-no-licenciamento-da-petrogold>. Acesso em: 20 set. 2017.

licenciamento em mãos durante um ano, até que aconteceu, um incêndio de grandes proporções que matou um funcionário da Petrogold.

Verificou-se claramente que, mesmo com o convênio assinado entre e o estado do Rio de Janeiro e o município de Duque de Caxias para a descentralização do licenciamento ambiental, e pelo porte da empresa Petrogold, esse Município não é o ente competente para licenciar tal atividade, visto que é empresa de grande porte, sendo o referido licenciamento ambiental deste empreendimento de competência do Estado, representado neste caso pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

### **Considerações finais**

Após as análises dos dados obtidos, verificam-se inicialmente na doutrina e jurisprudência que ainda existem divergências da competência no que tange ao devido licenciamento ambiental anterior à publicação da Lei Complementar n. 140/2011.

Sobre as condicionantes estipuladas pelo convênio, verificou-se que o Município de Duque de Caxias, para realizar o licenciamento ambiental municipal, dentro de sua competência estipulada na legislação, está em conformidade, de acordo com a publicação das normas que assim atendem ao convênio firmado entre o Estado e o Município.

Assim, buscam-se delimitar neste estudo, em razão da competência estabelecida pelo convênio estabelecido pelo estado do Rio de Janeiro, que a empresa Petrogold não poderia nunca ser licenciada pelo município de Duque de Caxias, mesmo que prevista na legislação pátria a competência material dos Municípios para realizarem o procedimento do licenciamento ambiental, visto que somente essa competência municipal ocorrerá em casos específicos e determinados nos quais o impacto ambiental seja local e o empreendimento classificado como de insignificante, baixo e médio potencial poluidor, de acordo com Resolução do Conselho Diretor do INEA.

Por consequência, estamos diante de mais uma indefinição de competência material no tema ambiental entre os vários entes envolvidos, prevista claramente na legislação. Infelizmente, quem sofreu as consequências desse imbróglio jurídico foi o trabalhador morto no

incêndio e consequentemente sua família, além das dezenas de pessoas afetadas direta e indiretamente pelo incêndio ocorrido.

## Referências

---

ABDALA, Victor. Rio de Janeiro propõe descentralização do licenciamento ambiental. *Agência Brasil*. 5 dez. 2005. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-12-05/rio-de-janeiro-propoe-descentralizacao-do-licenciamento-ambiental>. Acesso: 11 maio 2017.

BARBOSA, Magno Neves. Competências em matéria ambiental: breve análise. *Âmbito Jurídico*. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2465](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2465). Acesso em: 9 set. 2017.

CASTRO, Déborah Ibrahim Martins de. *O licenciamento ambiental e seus conflitos*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2006.

COLLET, Luciana. Projetos de Lei podem acelerar o licenciamento ambiental. *Revista Exame*. 8 mar. 2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/projetos-de-lei-podem-acelerar-o-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 11 mai. 2017.

Concessão de licenças ambientais aumenta 38% em 2011. *Imprensa RJ*. 23 fev. 2012. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=786561>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CORRÊA, Douglas. Inea vai negar pedido de licença ambiental de empresa que pegou fogo no Rio. *Agência Brasil*. 24 maio 2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-05-24/inea-vai-negar-pedido-de-licenca-ambiental-de-empresa-que-pegou-fogo-no-rio>. Acesso em: 9 nov. 2017.

COSTA, M.A.; KLUG, L.B.; PAULSEN, S.S. (org.). *Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

DALLAGNOL, Paulo Renato. O licenciamento ambiental municipal. *Revista Jus Navigandi*. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/9292/o-licenciamento-ambiental-municipal>. Acesso em: 12 ago. 2017.

DECLARAÇÃO da Conferência de ONU no Ambiente Humano. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc). Acesso em: 15 nov. 2017.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal: um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais Brasil 1988-2008*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 139.

LE PRESTRE, Phillipe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Senac, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 24. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MARCONI, I.C.; BORINELLI, B.; MAIDANA, M. G. A Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina – PR. *Revista ADMpg: gestão estratégica*, ano 5, n. 2. Ponta Grossa (PR). Disponível em: <http://www.admpg.com.br/revista2012a/artigos/artigos/Ambiental/14-01339356891.pdf>. Acesso em: 11 set. 2017.

MELLO, Gustavo. *O Incêndio na Petrogold – Duque de Caxias (RJ)*. Disponível em: <http://www.segurado.com.br/bloggustavo/?p=498>. Acesso em: 20 set. 2013.

Ministério Público aponta falha do governo do Rio em processo de licenciamento. *Revista Veja*. 24 maio 2013. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/mp-relata-ineficiencia-do-inea-no-licenciamento-da-petrogold>. Acesso em: 20 set. 2017.

MOLINA, Adriana de Oliveira Varella. *Licenciamento ambiental e compensação ambiental: aplicação na indústria do petróleo no Brasil*. 2005. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Niterói: UFF, 2005.

MONTEIRO, Cristiane da Silva. *Municipalização do licenciamento ambiental como instrumento de descentralização de Políticas Ambientais: o caso de Macaé – RJ*. 2011. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes: UENF, 2011.

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

PEREZ, I. C.; BOURGUIGNON, M. A. B.; JOHNSON, R. M. F.; PEREIRA, L. F. M. (org.). *Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro/Instituto Estadual do Ambiente*. 2. ed. Rio de Janeiro: INEA, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Simone do Nascimento. *Competência Municipal para o Licenciamento Ambiental*. 2006. Monografia – Universidade do Vale do Itajaí – Univali, Itajaí: UNIVALI, 2006.

THEODORO, Suzi Huff. *Mediação de Conflitos Socioambientais*. São Paulo: Garamond, 2005.

TORRES, Marcos Abreu. *Aspectos Polêmicos do licenciamento Ambiental*, 2004. Disponível em: <http://www.odireito.com/default.asp?SecaoID=10&SubSecao=1&ConteudoID=000147&SubSecaoID=30>. Acesso em: 1º. maio 2011.

VETTORAZZO, Lucas. Após incêndio, Minc diz que Petrogold opera sem licença do Estado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 mai. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/05/1283788-apos-incendio-minc-diz-que-petrogold-opera-sem-licenca-do-estado.shtml>. Acesso em: 20 set. 2017.

VIANA, Eder Cristiano *et al.* Análise técnico-jurídica do licenciamento ambiental e sua interface com a certificação ambiental. **Revista Árvore**, Viçosa, v. 27, n. 4, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-67622003000400019&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-67622003000400019&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 9 maio 2011.

WATANABE, Phillippe; URIBE, Gustavo. Possíveis mudanças no licenciamento ambiental geram atrito no Governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo. 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2016/12/1841565-possiveis-mudancas-no-licenciamento-ambiental-geram-atrito-no-governo.shtml>. Acesso em: 11 maio 2017.

WERNECK, Antônio; BERTA, Ruben. Explosão da Petrogold: muitos envolvidos, nenhum responsável. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro. 24 jun. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/explosao-da-petrogold-muitos-envolvidos-nenhum-responsavel-8484022>. Acesso em: 19 set. 2017.