

REVISTA ELETRÔNICA DIREITO E-ENERGIA

**O INQUÉRITO CIVIL COMO FERRAMENTA DE PROTEÇÃO
AMBIENTAL NA ATIVIDADE DE REVENDA DE
COMBUSTÍVEIS: UM ENFOQUE NOS POSTOS DO MUNICÍPIO
DE NATAL**

Jéssica de Araújo Batista. Rayana Lins Alves.

1 INTRODUÇÃO

Dentre as preocupações nos dias atuais, encontra-se a proteção ao meio ambiente, o qual compreende o homem como integrante das relações econômicas, sociais e políticas que se constroem com a apropriação dos bens naturais que, por serem submetidos à influência humana, transformam-se em recursos essenciais para a vida humana. Em decorrência da sua imprescindibilidade e finitude, é que surgiu a necessidade de protegê-lo, na medida em que se percebeu os estragos provocados pela ação humana na natureza.

Nesse sentido, seguindo a política internacional¹, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), estabeleceu que o meio ambiente é um patrimônio público, bem de uso comum do povo², devendo ser protegido para o uso coletivo, conforme o seu art. 225, *caput*³. Assim, a Carta Magna dedicou um capítulo (capítulo VI do Título VIII) ao meio ambiente, que estabeleceu os instrumentos para a sua proteção. Em âmbito infraconstitucional, tem-se a Lei nº 6.938, de 31 de outubro de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente⁴ e definiu legalmente o termo “meio ambiente” no inciso I do seu art. 3º⁵.

Devido à sua importância ao interesse público, o direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos direitos difusos, os quais são transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, par. único, I, CDC). Logo, em caso de degradação ambiental, deve-se defender o meio ambiente através de tutela jurisdicional, seja por ação civil pública ou ação popular.

¹ Em 1972, a ONU organizou em Estocolmo, na Suécia, a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, aprovando, ao final, a Declaração Universal do Meio Ambiente a qual declarou que os recursos naturais, como a água, o ar, o solo, a flora e a fauna, devem ser conservados em benefício das gerações futuras, cabendo a cada país regulamentar esse princípio em sua legislação de modo que esses bens sejam devidamente tutelados. (FARIAS, 2010, p. 326)

² Consideram-se bens de uso comum “aqueles que são disponibilizados de forma imediata para a população, podendo ser utilizados sem qualquer permissão formal. Eles não podem ser vendidos. Caso haja necessidade, primeiro tem de haver sua desafetação, deixando o bem de atender diretamente à população. Exemplos de bens de uso comum são as praças, as praias, as áreas de lazer, as ruas etc.” (AGRA, 2008, p. 296)

³ Art. 225, *caput*, CF/88 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁴ Conforme o art. 2º da Lei nº 6.938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente “tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

⁵ Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, 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.

Em caso de se escolher a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, disciplinada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, como o instrumento de tutela para a reparação dos danos, antes de sua propositura, é facultado ao Ministério Público a realização de diligências, isto é, instaurar inquérito civil, com a finalidade de coletar provas em face dos infratores. Então, o inquérito civil é um procedimento administrativo que pode servir de base para ajuizamento de ação judicial de tutela de direitos transindividuais.

Nesta perspectiva, o inquérito civil tem o seu procedimento dividido em três fases. A primeira é a instauração, na qual apenas o órgão do Ministério Público pode instaurar o inquérito civil, para, assim, poder atuar no local onde ocorreu ou possa ocorrer o dano. Em seguida, inicia-se a fase da instrução, ou seja, a coleta de provas, como perícias, depoimentos, testemunhas, inspeções, requisição de informações e documentos etc. Por fim, há a conclusão do inquérito civil, em que o *Parquet* pode propor ação civil pública, proceder o seu arquivamento ou celebrar termo de ajustamento de conduta, sendo este último bastante utilizado como solução na reparação de danos ambientais.

O termo de ajustamento de conduta (TAC) é um instrumento de resolução negociada de conflitos envolvendo direitos difusos e coletivos. Logo, trata-se de um mecanismo que procura contribuir para a efetividade destes direitos por meio da atuação extrajudicial dos órgãos responsáveis, com o fim de gerar uma solução consensual e mais célere para a reparação do dano. Desse modo, “por conta da celeridade e do menor custo que a resolução de conflitos quase sempre significa, o TAC tem sido apontado como uma forma de efetivação do acesso à Justiça em matéria ambiental” (FARIAS, 2010, p. 323).

Assim, o inquérito civil, bem como a posterior firmação de termo de ajustamento de conduta, estão sendo utilizados como ferramentas para resolver conflitos ambientais na Indústria do Petróleo e Gás Natural. Tem-se como exemplo a atividade de revenda de combustíveis, pois, por causa do não cumprimento dos instrumentos normativos que disciplinam sobre a proteção e a prevenção ambiental, causa cada vez mais danos ao meio ambiente.

Vale salientar que a atividade de revenda de combustíveis deve cumprir a regulamentação que envolve o seu exercício e a matéria ambiental. Nesse sentido, tratam sobre a proteção ambiental dentro dessa atividade a Portaria da ANP nº 116, de 05 de julho de 2000; a Resolução nº 273 do Conselho Nacional do Meio Ambiente

(CONAMA), de 29 de novembro de 2000; e algumas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Mesmo com essas regras, ainda tem revendedores que não as cumprem, gerando lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente. Com isso, relata-se sobre o caso dos postos de combustíveis do Município de Natal, que, devido aos vazamentos de combustíveis de suas tubulações, estavam causando riscos potenciais na contaminação do lençol freático da cidade. Tais riscos foram evitados por causa da instauração do inquérito civil pelo Ministério Público, assim é necessário discorrer sobre esse instrumento extraprocessual.

2 INQUÉRITO CIVIL: FASE PRÉ-PROCESSUAL

Antes do ajuizamento da ação civil pública, tem-se a instauração do inquérito civil, o qual é o procedimento administrativo com objetivo investigativo e extraprocessual, sob a presidência do Ministério Público, destinado a colher o conjunto probatório para a instrução da ação coletiva. Dessa forma, para uma melhor compreensão deste instrumento, é essencial demonstrar brevemente o seu histórico, a sua natureza jurídica e as fases de seu procedimento, que se dividem em instauração, instrução e conclusão.

2.1 HISTÓRICO

O inquérito civil surgiu no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 7.347/85, que disciplinou a ação civil pública. Nesta lei, foi concedido ao Ministério Público a possibilidade de instauração de inquérito civil para a apuração de danos contra o patrimônio nacional, servindo as provas colhidas, sob sua presidência, como base à propositura da ação civil pública (art. 8º, §1º). Em seguida, esse instrumento foi consagrado pela CF/88, sendo previsto em seu art. 129, III⁶ como uma das funções jurisdicionais do Ministério Público.

Após a Constituição, passou a ser expresso em âmbito infraconstitucional, como nas seguintes leis: Lei nº 7.853/89, que dispõe sobre as pessoas portadoras de deficiência; Lei nº 7.913/89, que trata sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários; Lei nº 8.069/90,

⁶ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

que consiste no Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei nº 8.078/90, que institui o Código de Defesa do consumidor; Lei nº 8.625/93, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público; e Lei Complementar nº 75/93, que disciplina a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público da União.

2.2 NATUREZA JURÍDICA

O inquérito civil é um procedimento administrativo à semelhança do inquérito penal, logo não jurisdicional, sendo exclusivo do Ministério Público. Desta forma, esse instrumento tem a finalidade de colher provas e evidências para a formação do convencimento deste órgão, seja para a instauração ou não da ação civil pública. Destaca-se a seguinte explicitação de Antônio Beltrão (2009, p. 663) sobre a finalidade do inquérito civil:

O inquérito civil tem por finalidade colher provas para eventual propositura de ação civil pública. Visa-se subsidiar o Ministério Público na apuração de qualquer dano ambiental, utilizando-se de seus poderes instrutórios. Cuida-se de um procedimento investigatório sem a adoção do princípio do devido processo legal. Também não se aplica o princípio do contraditório. Não há, além disso, qualquer formalidade no seu desenrolar, pois não há falar em nulidade.

Nesse sentido, o inquérito civil tem natureza unilateral e facultativa e será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargos do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais (art. 1º, Resolução nº 23 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP).

Ademais, além de fornecer amparo probatório para uma possível ação civil pública, o inquérito civil pode resultar em celebração do termo de ajustamento de conduta, que é um título executivo extrajudicial⁷. Sendo assim, também é um mecanismo utilizado para alcançar uma conciliação extrajudicial do conflito coletivo.

Vale ressaltar que deve ser público, isto é, qualquer pessoa deve ter acesso a todas as informações do inquérito civil, com exceção dos casos de sigilo profissional e outros valores protegidos pela CF/88, como o direito a privacidade. Além disso, não é obrigatório, pois se o *Parquet* tiver as informações necessárias e suficientes, pode promover diretamente a ação civil pública, independentemente do inquérito civil.

⁷ Segundo o art. 5º, § 6º da lei nº 7.347/85: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

Em caso de recusa, retardamento ou omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil pública, quando requisitados pelo Ministério Público, constitui crime, punido com pena de reclusão de um a três anos, mais multa de 10 a 1.000 Obrigações do Tesouro Nacional – OTN (art. 10 da Lei nº 7.347/85).

Salienta-se que qualquer pessoa poderá e o servidor deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, fornecendo-lhe informações sobre danos ambientais (art. 6º da Lei nº 7.347/85). Se os juízes e tribunais tomarem conhecimento de fatos danosos ao meio ambiente, deverão remeter peças ao Ministério Público para as providências cabíveis (art. 7º da Lei nº 7.347/85).

Há situações em que as provas colhidas no inquérito civil subsidiam a instauração de ação penal pelo Ministério Público, “podendo o inquérito penal ser dispensado quando haja elementos mínimos de convicção concernentes à materialidade e à autoria” (SIRVINSKAS, 2011, p. 371). Mesmo que se dispense o inquérito penal em determinados casos, destaca-se que este e o inquérito civil possuem diferenças, como a natureza jurídica e a legitimação. Nessa perspectiva, descreve-se a seguinte explicação de Fredie Didier Jr. (2011, p. 227):

Apesar de a sua origem estar muito próxima ao inquérito policial (IP), com este não se confunde, embora sejam inevitáveis as comparações. Podem ser apresentadas as seguintes distinções básicas com o inquérito policial: a) o IC se destina precipuamente para a área cível *lato sensu*, enquanto o IP volta-se sempre para a área criminal; b) no IC é o próprio MP que preside as investigações, enquanto que no IP, em geral, é a polícia que atua no inquérito; c) no IC o arquivamento é controlado pelo próprio MP, que determina o arquivamento (com obrigatória remessa de ofício para Conselho Superior do Ministério Público); no inquérito policial, o controle do arquivamento é efetuado pelo juiz, o MP apenas requer o arquivamento (art.28 do CPP).

Diante das considerações acima, faz-se imprescindível discorrer sobre o procedimento do inquérito civil, com a divisão de suas fases, para entender a sua importância nos conflitos coletivos referentes à danos ambientais.

2.3 FASES DO PROCEDIMENTO

O procedimento do inquérito civil é dividido em três fases: instauração, instrução e conclusão.

Na primeira fase, a instauração, tem-se que, como já exposto, somente o Ministério Público pode instaurar o inquérito civil. Todavia, após a sua conclusão,

qualquer ente legitimado no art. 5^o da Lei nº 7.347/85 pode ingressar com ação civil pública. Com a devida instauração, o membro do *Parquet* inicia a atuação no local onde ocorreu ou possa ocorrer o dano.

A questão da competência do Ministério Público no caso do dano ambiental ser de âmbito microrregional (comarcas de um mesmo Estado), regional (comarcas de mais de um Estado) ou nacional, a instauração do inquérito pode ocorrer pelo representante do Ministério Público do Estado de qualquer das circunscrições onde se tenha acontecido o dano. Se forem instaurados vários inquéritos, “devem ser reunidos e conduzidos perante o órgão ministerial que primeiro atuou, salvo regra própria das leis locais de organização do Ministério Público” (SIRVINSKAS, 2011, p. 373).

No que concerne aos conflitos federativos ou aos casos que houverem interesse da União ou de entidades federais, a atribuição para instauração do inquérito civil será do Ministério Público Federal. Ressalta-se que é facultativo o litisconsórcio entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados, consoante o art. 5^o, §5^o da Lei nº 7.347/85.

Após a sua instauração, o inquérito civil deve ser instrumentalizado por meio da autuação do seu procedimento, com a numeração de suas páginas, a indicação dos interessados e objeto em sua capa, a data da instauração etc. Como também, inicia-se a segunda fase do procedimento: a instrução.

Essa fase consiste na coleta de provas, a qual deve ser feita de forma imparcial pelo Ministério Público, com o único objetivo de se buscar a verdade dos fatos. Nesse caso, todos os meios de provas podem ser utilizados, desde que sejam lícitos, como perícias, depoimentos, testemunhas, inspeções, requisição de informações e documentos etc. Se alguma prova for considerada ilícita, as provas restantes que foram obtidas de modo lícito não serão contaminadas, ou seja, continuarão sendo válidas. Assim, “consequentemente, as demais provas, produzidas lícitamente, podem ser suficientes para o convencimento do Ministério Público” (SIRVINSKAS, 2011, p. 374).

Posteriormente, com todo o colhimento de provas suficientes, tem-se a conclusão do inquérito civil, na qual é feito um relatório final sobre o desfecho do

⁸ Art. 5^o Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

procedimento administrativo. Na conclusão, o *Parquet* pode propor ação civil pública, proceder o seu arquivamento ou celebrar termo de ajustamento de conduta.

Como a Lei nº 7.347/85 não determina prazo para a conclusão do inquérito civil, são as leis de organização local do Ministério Público que fixam o prazo máximo, no sentido de suprir essa omissão na legislação. Segundo Luís Paulo Sirvinskas (2011, p. 374), é imprescindível a aplicação do princípio da eficiência no inquérito civil, *in verbis*:

Independentemente da fixação de prazo determinado, considerando que a demora em sua finalização pode acarretar prejuízos aos investigados, é importante que seja concluído em tempo razoável, de forma diligente, conforme impõe o princípio da eficiência previsto pelo art. 37, *caput*, da Constituição da República.

Caso o Ministério Público se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil pública, deve promover o arquivamento dos autos do inquérito ou das peças de informação, por meio de decisão fundamentada, bem como remetê-los, no prazo de três dias, ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) para homologação ou rejeição, sob pena de falta grave (art. 9º, §1º da Lei nº 7.347/85).

Até o momento antes da homologação ou rejeição o pedido de arquivamento pelo CSMP, as associações legitimadas poderão apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação no prazo de dez dias constados da data de sua publicação no Diário Oficial (art. 9º, §2º da Lei nº 7.347/85).

Todavia, se o CSMP não concordar com a promoção de arquivamento determinado pelo órgão do Ministério Público, deverá designar outro integrante da carreira para a instauração da ação civil pública (art. 9º, §4º da Lei nº 7.347/85). Vale salientar que a promoção do arquivamento do inquérito civil, ao contrário do inquérito penal, é feita pelo próprio Ministério Público, assim, sem a interferência do Poder Judiciário.

Mesmo com a homologação do requerimento de arquivamento, o promotor ou procurador-geral de justiça que determinou tal arquivamento, pode reabrir o inquérito civil se apresentar novas provas. Contudo, o promotor de justiça pode propor diretamente a ação civil pública, independentemente do seu desarquivamento, ficando impedido apenas quando o pedido estiver pendente de apreciação pelo CSMP. Ademais, “o arquivamento não gera direitos adquiridos a quem quer que seja. Tanto é verdade que

qualquer dos colegitimados poderá propor ACP independentemente do inquérito civil” (BELTRÃO, 2009, p. 665).

Por fim, ainda é facultado ao Ministério Público a realização de termo de ajustamento de conduta no inquérito civil, no qual se firma um acordo com o agente causador das danos ao meio ambiente. Com a celebração desse termo, tem-se o arquivamento do inquérito civil. No entanto, por ser título extrajudicial, caso o termo de ajustamento de conduta não seja cumprido, pode ser executado no juízo civil. Nessa perspectiva, devido a sua recorrente utilização para a reparação dos danos ambientais, apresenta-se uma abordagem geral sobre o termo de compromisso de conduta.

3 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC

O termo de ajustamento de conduta (TAC), também denominado de compromisso de ajustamento de conduta, é um acordo celebrado entre as partes interessadas, com a finalidade de proteger direitos transindividuais. É um título executivo extrajudicial, o qual possui obrigação de fazer ou de não fazer, bem como cominação em caso de seu descumprimento. Sendo assim, ao estipular que o causador do dano tem obrigação de fazer ou não fazer, o TAC faz com que este tenha a obrigação de tornar a sua conduta adequada às exigências da lei.

Fredie Didier Jr. (2011, p. 326) apresenta o seguinte entendimento sobre o TAC:

Trata-se de modalidade específica de transação, para uns, ou de verdadeiro negócio jurídico, para outros. Pelo compromisso de ajustamento de conduta, não se pode dispensar a satisfação do direito transindividual ofendido, mas, tão-somente, regular o modo como se deverá proceder à sua reparação. Quer se adote esta ou aquela concepção, o certo é que se trata de modalidade de acordo, com nitida finalidade conciliatória.

Esse acordo tem fundamento no art. 585, VIII do Código de Processo Civil (CPC), pois dispõe que são títulos executivos extrajudiciais “todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva”. Isso porque o art. 5º, §6º da Lei nº 7.347/85 determina que o compromisso de ajustamento de conduta tem eficácia de título executivo extrajudicial. Portanto, “é um mecanismo que procura viabilizar a solução pacífica de determinados conflitos no âmbito extrajudicial, fazendo com que os direitos em questão sejam mais efetivamente resguardados” (FARIAS, 2010, p. 329).

Ressalta-se que o objetivo do TAC é estabelecer que certas condutas que resultem em ameaça ou lesão aos direitos de natureza transindividual sejam corrigidas, por intermédio de conciliação entre as partes interessadas. Neste sentido, como o dano ambiental possui caráter de irreversibilidade, ou de difícil reversibilidade, demonstra a importância da aplicação desse instrumento, tendo em vista que permite mais celeridade e empenho por parte dos interessados.

No que concerne à legitimação para celebrar o compromisso, tem-se como entes legitimados: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas⁹, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e os órgãos da Administração Pública sem personalidade jurídica destinados especificamente à defesa dos direitos e interesses protegidos, conforme o art. 5º, incisos I ao IV da Lei nº 7.347/85 e o art. 82, III do Código de Defesa do Consumidor.

Apesar do rol de legitimados acima, é o Ministério Público que, na prática, é o responsável pela celebração da maior parte dos TAC, visto que é o órgão legitimado para instauração dos inquéritos civil e da maioria das ações civis públicas. Mas também, se encontra previsto na Constituição Federal como uma de suas funções institucionais, consoante o art. 129, III.

O TAC deve zelar pelos direitos e interesses difusos, coletivos¹⁰ e individuais homogêneos¹¹, dessa forma, pode ser utilizado nas seguintes áreas: meio ambiente; consumidor; ordem urbanística; bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico; ordem econômica e a economia popular; crianças e adolescentes; idosos; pessoas portadoras de deficiência; investidores no mercado de valores imobiliários; e qualquer outro interesse ou direito difuso ou coletivo que possa surgir.

O compromisso de ajustamento de conduta também busca garantir celeridade e efetividade na defesa de determinados direitos, “evitando o início ou a continuidade de um processo judicial que implicaria no desperdício de tempo e de recursos humanos e materiais, além de aumentar a possibilidade ou a extensão do dano” (FARIAS, 2010, p. 332). Logo, a maior vantagem deste instrumento é a celeridade com que os conflitos

⁹ As empresas públicas e as sociedades de economia mista somente poderão celebrar o TAC quando forem prestadoras de serviço público. (FARIAS, 2010, p. 330)

¹⁰ Conforme art. 81, II do CDC, os direitos ou interesses coletivos são “os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”.

¹¹ CDC, art. 81, III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

podem ser solucionados, pois, em regra, as lesões ou ameaças a direitos transindividuais possuem caráter de urgência, não podendo esperar o trânsito em julgado de um processo judicial.

Por causa disso, a Carta de Princípios do Ministério Público e da Magistratura para o Meio Ambiente¹², aprovada em 13 de abril de 2002, concluiu na proposição nº 26 que “o termo de ajustamento de conduta deve ser priorizado em relação à ação civil pública por apresentar flagrantes sobre esta”. É importante destacar que não pode ocorrer o ajuizamento de ação civil pública quando o infrator cumprir as obrigações determinadas pelo TAC, já que afrontaria o princípio da segurança jurídica.

Caso o causador do dano não cumpra com as obrigações constantes no termo de ajustamento de conduta, que é um título executivo extrajudicial, pode-se ajuizar ação de execução de título executivo extrajudicial perante o Poder Judiciário.

Portanto, diante de todas essas considerações, o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta também estão sendo utilizados como mecanismos para reparar os danos ambientais decorrentes das atividades da Indústria do Petróleo e Gás Natural, dentre elas se encontra a revenda de combustíveis. Isso ocorre devido ao não cumprimento dos instrumentos normativos que disciplinam sobre a proteção ambiental e a prevenção de danos ao meio ambiente causados pela atividade de revenda de combustíveis.

4 OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS CONTRA OS DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA ATIVIDADE DE REVENDA DE COMBUSTÍVEIS

A atividade de revenda consiste no comércio a varejo de combustíveis, lubrificantes¹³ e gás liquefeito evasado (ou botijão de gás), exercida por postos de serviços ou revendedores, na forma das leis e regulamentos aplicáveis, conforme o art.

¹² Os membros do Ministério Público e da Magistratura, reunidos no Encontro Interestadual do Ministério Público e da Magistratura para o Meio Ambiente, realizado em Araxá, no período de 10 a 13 de abril de 2002, após discussão e votação, em plenária, sobre as 88 proposições relativas ao tema "RESPONSABILIDADE CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE" encaminhadas à Comissão Organizadora durante o evento, aprovaram conclusões que resultaram na Carta de Princípios do Ministério Público e da Magistratura para o Meio Ambiente.

¹³ Os lubrificantes são óleos utilizados para reduzir o atrito dos motores, assim, lubrificam e aumentam a vida útil dos componentes da máquina.

6º, XXI da Lei do Petróleo. Além disso, essa atividade é prevista no art. 238¹⁴ da CF/88, no art. 1º, §1º¹⁵ da Lei nº 9.847/99 e no art. 2º¹⁶ da Portaria da ANP nº 116/2000.

Como a Lei nº 9.847/99 dispôs que a revenda e a comercialização são atividades de utilidade pública, os princípios que as regem são de ordem pública, o que implica na obediência ao princípio da reserva legal, ou seja, somente se permite o exercício daquilo que está previsto no ordenamento jurídico. Assim, demonstra-se a seguinte explanação de Janine Santos (2006, p. 17):

Ser considerado titular de atividade econômica com características de utilidade pública é verdadeiro ônus ao agente econômico, pois está explorando comercialmente certo gênero necessário ao consumo do povo, o que faz deste ramo ser extremamente rentável. Em contrapartida, **deve o revendedor ter uma conduta idônea, diligente e transparente diante da sociedade, o que impõe a aplicação séria e rigorosa de todas as restrições e regulações jurídicas incidentes.** (grifo nosso)

Nesta perspectiva, a atividade de revenda de combustíveis deve cumprir as leis, os regulamentos e as portarias que disciplinam o seu exercício, inclusive em relação à matéria ambiental. Assim, tratam sobre a proteção ambiental dentro dessa atividade a Portaria da ANP nº 116, de 05 de julho de 2000; a Resolução nº 273 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), de 29 de novembro de 2000; e as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), como: NBR 13212; NBR 13312; NBR 13782; NBR 13783; NBR 13785; e NBR 13786.

Devido ao caráter especificamente técnico das exigências constantes nas normas retro mencionadas da ABNT, estas não serão abordadas no presente trabalho. Todavia, é essencial discorrer brevemente sobre a Portaria da ANP nº 116/2000 e a Resolução do CONAMA nº 273/2000.

A Portaria da ANP nº 116/2000, ao regulamentar o exercício da atividade de revenda varejista de combustível automotivo, também estabeleceu regras para proteger

¹⁴ CF, art. 238. A lei ordenará a venda e revenda de combustíveis de petróleo, álcool carburante e outros combustíveis derivados de matérias-primas renováveis, respeitados os princípios desta Constituição.

¹⁵ Lei nº 9.847/99, art. 1º, § 1º. O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades: I - produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados; II - produção, importação, exportação, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade.

¹⁶ Portaria da ANP nº 116/200, art. 2º. A atividade de revenda varejista consiste na comercialização de combustível automotivo em estabelecimento denominado posto revendedor.

o meio ambiente. Essa portaria institui que a construção das instalações e a tancagem do posto revendedor deverão observar normas e regulamentos de proteção ao meio ambiente, de acordo com a legislação aplicável (art. 7º, V). Outro ponto é a determinação de que essa proteção ao meio ambiente é obrigação do revendedor (art. 10º, XVIII).

Já a Resolução do CONAMA nº 273/2000 é muito mais específica que a portaria da ANP, dispondo sobre licenciamento ambiental para a atividade de revenda, bem como a responsabilidade dos infratores em caso de lesão ou ameaça a lesão ao meio ambiente. Neste sentido, destacam-se as cláusulas preambulares dessa Resolução, as quais descrevem os possíveis danos ambientais decorrentes da revenda, *in verbis*:

Considerando que toda instalação e sistemas de armazenamento de derivados de petróleo e outros combustíveis, configuram-se como empreendimentos potencialmente ou parcialmente poluidores e geradores de acidentes ambientais;

Considerando que os vazamentos de derivados de petróleo e outros combustíveis podem causar contaminação de corpos d'água subterrâneos e superficiais, do solo e do ar;

Considerando os riscos de incêndio e explosões, decorrentes desses vazamentos, principalmente, pelo fato de que parte desses estabelecimentos localizam-se em áreas densamente povoadas;

Considerando que a ocorrência de vazamentos vem aumentando significativamente nos últimos anos em função da manutenção inadequada ou insuficiente, da obsolescência do sistema e equipamentos e da falta de treinamento de pessoal;

Considerando a ausência e/ou uso inadequado de sistemas confiáveis para a detecção de vazamento;

Considerando a insuficiência e ineficácia de capacidade de resposta frente a essas ocorrências e, em alguns casos, a dificuldade de implementar as ações necessárias, resolve: (...)

Com as disposições acima, percebe-se a imprescindibilidade de defender o meio ambiente contra os potenciais riscos do exercício da atividade em questão. Desse modo, essa Resolução do CONAMA foi criada para impor ao revendedor a observância, a precaução e a diligência sob o meio ambiente durante a revenda de combustíveis. Quando houver impactos ambientais, o art. 8º da Resolução estabeleceu a responsabilidade solidária dos envolvidos, como se ver a seguir:

Em caso de acidentes ou vazamentos que representem situações de perigo ao meio ambiente ou a pessoas, bem como na ocorrência de passivos ambientais, os proprietários, arrendatários ou responsáveis pelo estabelecimento, pelos equipamentos, pelos sistemas e os fornecedores de combustível que abastecem ou abasteceram a unidade, responderão solidariamente, pela adoção de medidas para controle da situação

emergencial, e para o saneamento das áreas impactadas, de acordo com as exigências formuladas pelo órgão ambiental licenciador.

Apesar de toda a regulamentação existente, a maioria dos revendedores não respeitam as previsões do ordenamento. Com isso, ainda é comum a ocorrência de lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente, como no caso dos postos de combustíveis do Município de Natal. Desta maneira, faz-se um pequeno relato sobre a possibilidade de danos ambientais nesta cidade causada pela atividade de revenda.

5 O RISCO PONTENCIAL DE DANOS AMBIENTAIS AO MUNICÍPIO DE NATAL EM DECORRÊNCIA DA ATIVIDADE DOS POSTOS DE COMBUSTÍVEIS

Em junho de 2010, houve uma denúncia anônima à Promotoria de Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte sobre a precária situação ambiental apresentada nos postos de combustíveis do Município de Natal. Após a denúncia, o Ministério Público instaurou inquérito civil para investigar as instalações e infraestrutura dos postos.

Durante as diligências realizadas, foi averiguado que 85% dos postos de combustíveis de Natal apresentavam problemas nos tanques e nos dutos (CARVALHO, 2010). Além de outros problemas apresentados, como a falta de canaletas e depósitos adequados para casos de derramamento de combustível, notou-se que nenhum posto de combustível de Natal possuía licença ambiental de operação. Mas também, todos os postos que vendiam Gás Natural Veicular apresentaram problemas de vazamentos, sendo doze deles interditados por risco de explosão.

Ademais, em 108 postos foram identificados vazamentos de gasolina nas tubulações para o meio ambiente, gerando um risco pontencial para a contaminação da água do Município de Natal. A grande preocupação é que o lençol freático da cidade não há camadas divisórias, conseqüentemente, uma contaminação por gasolina, poluirá o lençol por completo, atingindo toda a população de Natal.

Diante destes fatos, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) e o Corpo de Bombeiros formaram uma comissão para tornar mais célere a expedição de licenciamento ambiental aos postos de combustíveis com a finalidade de adaptar a infra-estrutura antiga para instalações ecologicamente corretas.

Além disso, para garantir a proteção ao meio ambiente do município, todos os revendedores celebraram termo de ajustamento de conduta, em que devem cumprir determinadas obrigações, como a instalação de novos equipamentos ou reforma dos antigos; a melhoria da saúde do trabalhador; a aquisição de licenciamento ambiental; o cumprimento das exigências para o “Habite-se”¹⁷ etc. Dessa forma, o TAC impõe aos donos dos postos de combustíveis para a adequação de acordo com as normas do CONAMA.

Ressalta-se que para incetivar a população a abastecer somente em postos de combustíveis devidamente regularizados, em 2011, lançou-se a campanha Selo Verde do Ministério Público, UFRN e SEMURB, a qual combate a contaminação da água por combustíveis no Município de Natal. Para adquirir o Selo Verde os postos de combustíveis devem possuir todos os equipamentos ecológicos exigidos, ter licença de operação válida e ser aprovado no teste de conformidade emitido pelos peritos do Ministério Público.

Portanto, grandes impactos ambientais foram evitados no lençol freático do Município de Natal por causa da instauração do inquérito civil, que descobriu durante as investigações todas as inadequações da infra-estrutura dos postos, os vazamentos de combustíveis e o descumprimento da legislação ambiental pertinente da atividade. Como consequência desse instrumento extraprocessual, houve a celebração do termo de ajustamento de conduta para impor aos revendedores a adequação dos postos de combustíveis às Resoluções do CONAMA. Desse modo, fica latente a importância do inquérito civil para proteger o meio ambiente das atividades poluidoras e causadoras de danos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade de revenda de combustíveis, bem como todas as outras atividades ligadas à Indústria do Petróleo e Gás Natural, possui um alto nível de risco para causar graves danos ao meio ambiente, atingindo, assim, os direitos difusos da população do local do dano. Sendo assim, existem normas que regulamentam essa atividade para proteger o meio ambiente e prevenir os danos, as quais, entretanto, não são cumpridas pelos profissionais, gerando constantes lesões ou ameaças de lesões ambientais.

¹⁷ A certidão do habite-se é um documento que atesta que o imóvel foi construído seguindo-se as exigências da legislação local, as quais são estabelecidas pela prefeitura para a aprovação de projetos.

Como uma solução para impedir a ocorrência de um possível impacto ambiental ou a propagação de um dano já existente, surge-se o inquérito civil, sendo um procedimento administrativo com a finalidade investigativa e extraprocessual, sob a presidência do Ministério Público, destinado a colher o conjunto probatório para a instrução da ação civil pública ou para a celebração do termo de ajustamento de conduta.

Desse modo, para obter um desses caminhos de resolução de conflito ambiental, o primeiro passo se inicia com o inquérito civil, ou seja, é por meio desse instrumento que o Ministério tem um contato direto com o dano ambiental, para que, então, consiga concluir qual é a melhor solução para a coletividade. Tanto a ação coletiva como a negociação com as partes interessadas faz com os infratores passem a cumprir a legislação ambiental pertinente à sua atividade econômica.

Nesse sentido, tem-se o exemplo do Município de Natal que, após a investigação do inquérito civil nos postos de combustíveis, houve a assinatura da TAC por todos os revendedores, obrigando-os a respeitar as regras ambientais, e o impedimento de um grave dano ambiental, representado pela contaminação total do lençol freático da cidade por gasolina.

Diante deste caso concreto, conclui-se que o Ministério Público, como órgão defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, deve continuar a usar o inquérito civil como ferramenta não apenas para a proteção ao meio ambiente e prevenção de danos ambientais, como também a todos os direitos difusos e coletivos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Portaria nº 116, de 05 de julho de 2000**. Regulamenta o exercício da atividade de revenda varejista de combustível automotivo. Disponível em: <http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/Servicos/licenciamento/postos/legislacao/Portaria_ANP_116_2000.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2011.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental: aspectos fundamentais. In: FARIAS, T.; COUTINHO, F. S. N. (Coord.). **Direito Ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 161-203.

_____. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BELTRÃO, Antônio. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7347orig.htm>>. Acesso em: 15 de junho de 2011.

CARVALHO, Fred. Água contaminada por gasolina. **Tribuna do Norte**, Natal, 18/04/2010. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/agua-contaminada-por-gasolina/145968>>. Acesso em: 15 de junho de 2011.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 273, de 29 de novembro de 2000**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res00/res27300.html>>. Acesso em: 14 de junho de 2011.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007**. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/conselhos/cnmp/legislacao/resolucoes/pdfs-de-resolucoes/res_cnmp_23_2007_09_17.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2011.

DIÁRIO DE NATAL. Ministério Público lança campanha educativa do Selo Verde. **Diário de Natal**, Natal, 21/03/2011. Disponível em: <http://www.dnonline.com.br/app/noticia/cotidiano/2011/03/21/interna_cotidiano,66409/index.shtml>. Acesso em: 15 de junho de 2011.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. 6. ed. Salvador: JusPODIUM, 2011. v. 4.

FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento de Conduta e Defesa do Meio Ambiente na Sociedade de Risco. In: FARIAS, T.; COUTINHO, F. S. N. (Coord.). **Direito Ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 323-340.

PEDROSO, Fernanda Porto de Azevedo. Distribuição e Revenda de Combustíveis: uma abordagem crítica da vedação à verticalização. In: RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. (Org.). **Novos Rumos do Direito do Petróleo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 277-300.

SANDES, Ingrid Ranielle Farias. **Elementos caracterizadores de cartéis nas empresas revendedoras de combustíveis**. Monografia (Graduação de Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Direito Público, 2005.

SANTOS, Janine Medeiros. **Responsabilidade civil do revendedor que comercializa combustível de marca diversa bandeira ostentada no posto de gasolina e tutela dos interesses difusos dos consumidores.** Monografia (Graduação de Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Direito Público, 2006.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.