



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PARECER Nº ³²⁸ /2009/CGAJ/CONJUR/MMA/cm
REFERÊNCIA: Processo nº 02000.003261/2008-72
INTERESSADO: Ministério do Meio Ambiente.
EMENTA: Competência do CONAMA para estabelecer limites máximos de emissão para veículos leves novos. Limites e competências determinados pelas Leis nº 9.478/97, nº 6.938/81 e nº 8.723/93.

Senhora Coordenadora,

1. A SECEX/MMA solicita análise e emissão de parecer jurídico deste Órgão Consultivo “sobre a competência do CONAMA para estabelecer os limites máximos de emissão para veículos leves novos, *vis a vis*, à Nota da PRG nº 113/2009, de fls. 215” dos autos.
2. A Nota PRG nº 113/2009, da Procuradoria Federal da ANP, trata da análise da proposta de Resolução CONAMA que “dispõe sobre nova fase de exigências do Programa de Controle da Poluição do Ar – PROCONVE – para veículos leves de uso rodoviário e dá outras providências”. Relata que o CONAMA usurpou das atribuições conferidas à ANP para especificar os combustíveis.
3. Inicialmente cumpre informar que as propostas de resoluções do CONAMA são objeto de análise jurídica da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos – CTAJ – do CONAMA, a quem compete: “a) examinar a constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa de propostas, antes de sua apreciação pelo Plenário; b) apresentar substitutivo ao Plenário, acompanhado da versão original da matéria examinada; c) devolver a matéria à Câmara Técnica competente, com recomendações de modificação e; d) rejeitar em parte ou na sua integralidade, proposta, analisada sob o aspecto da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa”¹.
4. Desse modo, esta CONJUR, neste momento, tão somente observa a competência que lhe foi conferida pelo art. 11, incisos I e IV da Lei Complementar nº 73/93².

¹ In: http://www.mma.gov.br/port/conama/ctgt/ct.cfm?cod_ct=211.



5. No que pertine à consulta formulada, informa-se que a Lei nº 9.478/97, art. 8º, inciso XVIII, relata que:

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)

XVIII - especificar a qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e seus derivados e dos biocombustíveis. (Incluído pela Lei nº 11.097, de 2005)

6. Desse modo, ao realizar a interpretação sistemática³ do caput do art. 8º com o inciso XVIII da Lei nº 9.478/97 (Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.), impõe-se identificar que **se atribui à ANP tão somente o dever de especificar a qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e seus derivados e biocombustíveis para o fim de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.** Com efeito, tal instrumento normativo confere atribuição à ANP para especificar os combustíveis quando estes forem destinados à comercialização, instituto ligado à atividade econômica, conforme preconiza a própria Lei Geral da ANP.

7. Para o fim de observar a Lei 9.478/97, art. 8º, XVIII, a última versão da proposta de Resolução CONAMA (fl. 339), define o seguinte:

CAPÍTULO III – DOS COMBUSTÍVEIS COMERCIAIS E SUAS ESPECIFICAÇÕES

“Art. 10. As especificações dos combustíveis comerciais, gasolina, álcool etílico combustível e gás natural para fins de distribuição e consumo serão estabelecidas pela ANP, em prazo compatível para garantir o abastecimento na data de implantação dos limites fixados nesta Resolução, de acordo com o disposto no caput do art. 7º da Lei nº 8.723, de 1993.”

2 Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

(...)

IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;

3 “que é uma interpretação partindo da idéia de que a lei não existe isoladamente, devendo ser alcançado o seu sentido em consonância com as demais normas que inspiram aquele ramo do direito”. In: FARIAS, Cristiano Chaves. **Direito Civil – Teoria Geral**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 51.



8. Observa-se, portanto, que a proposta de Resolução CONAMA, em obediência à Lei nº 9.478/97, manteve a competência da ANP para especificar os combustíveis comerciais, por força de sua própria natureza jurídica de agência reguladora que fiscaliza as atividades de natureza econômica.

9. Em seguida, tem-se que a proposta de Resolução CONAMA (fl. 339), em obediência à Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), determina em seu artigo 8º, inciso VI que:

Art. 8º **Compete ao CONAMA:** (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

(...)

VI - **estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações**, mediante audiência dos Ministérios competentes; (grifos apostos).

10. O CONAMA, assim, tem por competência estabelecer privativamente, padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores. E, nos termos do art. 6º, inciso II, é o "órgão consultivo e deliberativo (...) com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)". Neste sentido, para o fim de cumprir o enunciado desta Lei, ao CONAMA compete definir padrões de combustíveis de referência cujo escopo último é a realização de testes dos combustíveis, vale dizer, ensaios de emissão para fins de desenvolvimento e homologação.

11. Em obediência à Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a proposta de Resolução CONAMA (fl. 339) previu o seguinte:

CAPÍTULO II

"Art. 9º A Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP especificará os combustíveis de referência, gasolina, álcool etílico combustível e gás combustível, necessários ao atendimento dos limites fixados nesta Resolução em prazo que possibilite seu fornecimento com antecedência de 36 meses, de acordo com o disposto no capítulo do art. 7º da Lei nº 8.723, de 1993.

(...)

§2º Ficam estabelecidas, conforme Anexo I, com caráter eminentemente indicativo, as características da gasolina, do álcool e do gás combustível de referência de ensaios de emissão para fins de desenvolvimento e homologação". (grifos apostos)



8. Observa-se, portanto, que a proposta de Resolução CONAMA, em obediência à Lei nº 9.478/97, manteve a competência da ANP para especificar os combustíveis comerciais, por força de sua própria natureza jurídica de agência reguladora que fiscaliza as atividades de natureza econômica.

9. Em seguida, tem-se que a proposta de Resolução CONAMA (fl. 339), em obediência à Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), determina em seu artigo 8º, inciso VI que:

Art. 8º **Compete ao CONAMA:** (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

(...)

VI - **estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações**, mediante audiência dos Ministérios competentes; (grifos apostos).

10. O CONAMA, assim, tem por competência estabelecer privativamente, padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores. E, nos termos do art. 6º, inciso II, é o "órgão consultivo e deliberativo (...) com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)". Neste sentido, para o fim de cumprir o enunciado desta Lei, ao CONAMA compete definir padrões de combustíveis de referência cujo escopo último é a realização de testes dos combustíveis, vale dizer, ensaios de emissão para fins de desenvolvimento e homologação.

11. Em obediência à Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a proposta de Resolução CONAMA (fl. 339) previu o seguinte:

CAPÍTULO II

"Art. 9º A Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP especificará os combustíveis de referência, gasolina, álcool etílico combustível e gás combustível, necessários ao atendimento dos limites fixados nesta Resolução em prazo que possibilite seu fornecimento com antecedência de 36 meses, de acordo com o disposto no capítulo do art. 7º da Lei nº 8.723, de 1993.

(...)

§2º Ficam estabelecidas, conforme Anexo I, com caráter eminentemente indicativo, as características da gasolina, do álcool e do gás combustível de referência de ensaios de emissão para fins de desenvolvimento e homologação". (grifos apostos)



12. Portanto, a proposta de Resolução CONAMA manteve a competência da ANP para especificar os combustíveis de referência no prazo para fornecimento estabelecido pela Lei nº 8.723/93. As especificações de combustíveis constantes do Anexo I da proposta de resolução CONAMA se encontram presentes tão somente para que o órgão ambiental realize testes – ensaios de emissão – para fins de desenvolvimento e homologação. Tudo isso conforme disciplina a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que determina ao CONAMA que delibere sobre padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

13. Não há que se falar em usurpação de competência, atribuída pela Lei nº 9.478/97, à ANP, tendo em vista que a proposta de Resolução CONAMA não tem força normativa para infringir dispositivos legais de ato normativo de valor hierárquico superior. Ao contrário, a proposta de Resolução CONAMA tem por escopo apenas o cumprimento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e não visa desrespeitar nenhuma competência normativa atribuída legalmente por outro diploma normativo.

14. Ademais, os padrões de combustíveis constantes do Anexo I são meramente indicativos, e não pretendem substituir os padrões de combustíveis a serem definidos pela ANP, tanto que a proposta de Resolução CONAMA previu em sua redação a competência desta agência reguladora para especificar os combustíveis. Some-se a tal fato a questão de que a proposta de Resolução CONAMA tem por objetivo último, inclusive conforme consta em sua redação, o cumprimento da Lei nº 8.723/93 (Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências.). Esta lei, em seu artigo 7º, determina que “os órgãos responsáveis pela política energética, especificação, produção, distribuição e controle de qualidade de combustíveis, são obrigados a fornecer combustíveis comerciais, a partir da data de implantação dos limites fixados por esta lei, e de referência para testes de homologação, certificação e desenvolvimento, com antecedência mínima de trinta e seis meses do início de sua comercialização”.

15. Assim, o CONAMA, ao apresentar de modo indicativo o anexo I na sua proposta de Resolução, teve por desiderato também o cumprimento da Lei nº 8.723/93.

16. É importante recordar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1º, V dispõe que:

“Art. 225. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;”(grifos apostos)



17. Em respeito à ordem constitucional vigente, quando o CONAMA delibera proposta de Resolução para disciplinar os padrões de emissão para veículos leves novos, ele exerce competência que lhe foi atribuída pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81 - e pela Lei nº 8.723/93. Isto porque, além da competência de ser o órgão responsável por estabelecer “privativamente padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores” (art. 8º, inciso VI da Lei nº 6.938/81), compete ao CONAMA “estabelecer procedimentos de ensaio, medição, certificação, licenciamento e avaliação dos níveis de emissão dos veículos, bem como todas as medidas complementares relativas ao controle de poluentes por veículos automotores, em consonância com o Programa Nacional de Controle de Poluição por Veículos Automotores (Proconve), respeitado o sistema metrológico em vigor no País”. (art. 3º da Lei nº 8.723/93).

18. Sobre o instituto da competência de produzir atos administrativos (sujeito, pressuposto objetivo de validade do ato administrativo), cumpre trazer ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello⁴ sobre o tema:

“Sob este tópico – atinente ao sujeito – deve-se estudar a **capacidade da pessoa jurídica que o praticou, a quantidade de atribuições do órgão que o produziu, a competência do agente emanador e a existência ou inexistência de óbices à sua atuação no caso concreto.**”

19. Demonstra-se que na proposta de Resolução CONAMA sobre nova fase (PROCONVE L6) de exigências do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE para veículos automotores leves novos – o CONAMA tem capacidade, tem atribuições legais previstas nas Leis nº 6.938/81 e nº 8.723/93 e não existem óbices à sua atuação no caso concreto para especificar os combustíveis, em caráter meramente indicativo, cujo fim último é o de cumprir as exigências constitucionais do art. 225, §1º, inciso V da CF/88.

À apreciação superior. Após, à SECEX para as providências decorrentes.

Brasília/DF, 26 de maio de 2009.


Maria Clarice Maia Mendonça
Advogada da União

De acordo. Ao Consultor Jurídico.

Brasília/DF, 26 de maio de 2009.


Gerlena Maria Santana de Siqueira
Coordenadora-Geral de Assuntos Jurídicos

De acordo. À SECEX.

Brasília/DF, 26 de maio de 2009.


Guilherme Estrada Rodrigues
Consultor Jurídico

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17a. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 363