



DCONAMA/SECEX/MMA

Fls.: 073

Proc.: 108/11

Rubrica



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA - SEDE
COORDENAÇÃO NACIONAL DE ESTUDOS E PARECERES - CONEP

PARECER Nº 953/2011/bdtl/CONEP/PFE/IBAMA/SEDE/PGF/AGU
PROCESSO Nº 02001.007688/2011-35
INTERESSADO: DIQUA
ASSUNTO: Minuta de Resolução

Análise jurídico-formal de minuta de resolução a ser editada pelo CONAMA. Competência para análise de regularidade jurídico-formal da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente e da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Ausência de especificação da minuta a ser analisada suprida por informação prestada verbalmente pelo Coordenador de Controle de Resíduos e Emissões do IBAMA. Análise de regularidade que se faz por solicitação da Autarquia assessorada, que não supre as definidas no art. 12 da Portaria MMA n. 452, de 17 de novembro de 2011, que aprova o Regimento Interno do CONAMA.

Ilustríssima Senhora Coordenadora,

1. Trata-se de solicitação de análise jurídico-formal de minuta de resolução a ser editada pelo CONAMA com o escopo de imputar responsabilidade aos fabricantes e importadores de veículos ou motores sobre as tecnologias utilizadas para o atendimento aos limites de emissão estabelecidos pelos programas de controle de emissões veiculares.
2. Os documentos necessários foram enviados a esta Procuradoria sem a devida atuação de processo administrativo para fins de tramitação e recebimento de manifestação jurídica, o que foi providenciado pela própria CONEP (fl.01).
3. Os documentos encaminhados são, essencialmente, a cópia do processo n. 02000.000108/2011-99, formado a partir da proposta da referida resolução apresentada ao Ministério do Meio Ambiente pelo IBAMA.
4. A referida proposta foi encaminhada para atender solicitação da Secretaria Executiva daquela pasta, feita por intermédio do ofício n. 24/2010/SECEX/MMA.
5. São relevantes para a presente análise e manifestação, os seguintes documentos que instruem os autos:
 - a) À fl. 14, Nota Informativa n. 225/2010, que trata das propostas de resolução encaminhadas ao MMA pelo IBAMA para atendimento do Ofício SECEX/MMA n. 24/2010;
 - b) À fl. 15, minuta da resolução que trata da responsabilidade dos fabricantes e importadores de veículos ou motores;
 - c) Às fls. 40/45, manifestação da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores Ltda sobre a inconstitucionalidade do ato normativo proposto, sob alegação de ofensa ao princípio da reserva legal;
 - d) À fl. 70 e verso, Ata da 49ª Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental, em que se deliberou que a minuta de resolução seria encaminhada para análise da PFE-IBAMA/SEDE.

Bianca Duarte I. Lobato
Procuradora Federal
OAB/PE 1553209
OAB/PE 31781

DCONAMA/SECEX/MMA

Fis.: 074

Proc.: 108/11



6. É o breve relatório.
7. Preliminarmente, cabe consignar nosso entendimento acerca da total ausência de competência desta Procuradoria para proferir parecer conclusivo acerca da regularidade jurídico-formal de atos normativos a serem expedidos pelo CONAMA.
8. A resolução proposta está prevista como ato do CONAMA no art. 10 do Regimento Interno daquele Conselho, aprovado pela Portaria MMA n. 452, de 17 de novembro de 2011.
9. Os requisitos necessários à sua proposta e a tramitação que seguirá até final aprovação estão estabelecidos no art. 12 do mesmo ato.
10. Nos termos do que estabelece o Regimento Interno do CONAMA a proposta de resolução deverá conter a justificativa da proposta, da qual deverá constar, no mínimo, informações acerca da relevância da matéria ante às questões ambientais do País; degradação ambiental observada, quando for o caso, se possível com indicações quantitativas; aspectos ambientais a serem preservados, quando for o caso, e possível, com indicações quantitativas; escopo do conteúdo normativo; e impacto e conseqüências esperados e setores a serem afetados pela aprovação da matéria.
11. Uma vez recebida a proposta a Secretaria Executiva do CONAMA solicitará a manifestação dos órgãos competentes do MMA sobre a proposta de resolução, incluindo sua Consultoria Jurídica, entidades vinculadas e outras instituições, os quais deverão encaminhar seus pareceres no prazo máximo de trinta dias.
12. A proposta será submetida à CIPAM para decisão de sua admissibilidade e pertinência, que informará a respeito ao Plenário do CONAMA.
13. Admitida pelo CIPAM ou pelo Plenário, a proposta será encaminhada a Câmara Técnica pertinente que, após finalizado seu trabalho, encaminhará a matéria para a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos – CTAJ, antes de manifestação final pelo Plenário do Conselho.
14. O IBAMA será ouvido durante o processo de tramitação da resolução na hipótese de a matéria versada tratar de normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Acredita-se, porém, que essa oitiva, porém, só será necessária se o ato não houver sido proposto pela própria Autarquia.
15. Diante do que estabelece o Regimento Interno do CONAMA, a PFE-IBAMA é destituída de competência para atuar no processo de aprovação de atos normativos a serem por ele editados. Não poderia ser diferente, tendo em vista que a PFE-IBAMA é órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Presidente do IBAMA e dos órgãos que compõem a estrutura central da autarquia.
16. A análise da proposta de ato normativo a ser apresentada pelo IBAMA ao CONAMA poderia e até deveria ter sido submetida à análise jurídico-formal desta Procuradoria antes da remessa ao Ministério, para fins de resguardar a autoridade do IBAMA quanto à sua constitucionalidade, legalidade e regularidade. No entanto, não foi essa a opção do gestor.
17. Em que pese a ausência de competência para emissão de parecer jurídico conclusivo a integrar o processo de aprovação da resolução pelo CONAMA por parte desta PFE-IBAMA, passar-se-á à análise do ato, tendo em vista o acatamento da solicitação feita pela DIQUA por parte da Coordenação Nacional de Estudos e Pareceres desta Procuradoria Geral, ao determinar a autuação dos documentos e distribuição do processo (fl. 01).
18. A análise de atos normativos a cargo das Procuradorias responsáveis pela consultoria e assessoramento jurídicos das Autarquias e Fundações Públicas Federais diz respeito aos seus aspectos jurídico-formais, ou seja, além da análise quanto à correta estruturação do ato normativo, deverão ser verificadas a competência, a correção do ato eleito para veicular a norma, além da constitucionalidade e legalidade de seu conteúdo.


Bianca Duarte I. Lobato
Procuradora Federal
SIAPE 1553209
OAB/DF 31781



19. Dada a incompetência desta Procuradoria, a presente manifestação jurídica não terá o condão de substituir aquelas referidas no art. 12 da Portaria MMA n. 452, de 17 de novembro de 2011.
20. Esclarece-se que existem nos autos inúmeras versões de minutas de resolução, não tendo sido apontada, em nenhum momento, qual deveria ser analisada pela Procuradoria.
21. Em conversa com o Coordenador de Controle de Resíduos e Emissões da Diretoria de Qualidade Ambiental, Sr. Paulo César de Macedo, no dia 25 de novembro do corrente ano, foi informado que entendia que a minuta a ser analisada pela PFE-IBAMA seria a proposta pela Autarquia, ou seja, a constante de fls. 15.
22. Nos termos do art. 10, inciso I do Regimento Interno do CONAMA, a resolução será utilizada, dentre outras coisas, para veicular deliberação do Conselho vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais.
23. Considerando que a minuta de fl. 15 pretende tratar da responsabilidade técnica acerca das tecnologias empregadas em veículos e motores para atendimento aos limites de emissão de poluentes, entende-se tratar do ato correto a ser expedido.
24. Sobre a competência do CONAMA para tratar da questão entende-se que nos termos do disposto no art. 8º, incisos Vi e VII da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, c/c art. 7º, inciso V e VIII do Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, o Conselho Nacional do Meio Ambiente teria competência para editar normas e padrões nacionais de controle de poluição causada por veículos automotores.
25. A estruturação do ato não possui irregularidades a serem apontadas.
26. Sob os aspectos até o momento analisados, entende-se que a minuta de fl. 15 encontra-se regular.
27. Passa-se à análise da constitucionalidade e legalidade do conteúdo da norma a ser veiculada por meio da resolução proposta.
28. O ato visa atribuir responsabilidade aos fabricantes e importadores de veículos ou motores, sobre as tecnologias utilizadas para o atendimento aos limites de emissão estabelecidas pelos programas de controle de emissões veiculares.
29. A Lei n. 8.723, de 28 de outubro de 1993, dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências.
30. A referida lei estabelece os limites de emissão de gases pelo escapamento dos veículos e os prazos em que esses limites deverão ser alcançados. Especificamente quanto a esse dispositivo (art. 2º), atribui competência ao CONAMA para as alterações e complementações.
31. Também atribuiu ao CONAMA e ao IBAMA a competência para 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.
32. Além disso, estabelece que somente podem ser comercializados os modelos de veículos automotores que possuam a Licença para uso da Configuração de Veículos ou Motor, emitida pelo IBAMA.
33. Diante do regramento atualmente vigente, CONAMA e IBAMA emitiram normas complementares para fiel execução da política pública veiculada na Lei.
34. Dentre elas, o estabelecimento de requisitos para a certificação dos veículos e motores a serem comercializados no Brasil.

Bianca Duarte T. Lobato
 Bianca Duarte T. Lobato
 Procuradora Federal
 SIAPE 1553209
 OAB/DF 31781



35. A homologação e emissão de certificado pelo IBAMA dependem do atendimento pelo fabricante ou importador de certos requisitos, dentre os quais nível de emissão de poluente dentro dos limites legalmente fixados.
36. A resolução cuja proposta ora se analisa visa reconhecer que os importadores ou fabricantes são garantidores de que aquele motor certificado permanecerá emitindo poluentes dentro dos limites legais. Para tanto, pretende responsabilizar fabricantes e importadores pelas tecnologias empregadas nos veículos ou motores.
37. Analisando a legislação pertinente, não parece proceder a alegação da ANFAVEA no tocante à não observância do princípio da reserva legal, ou seja, o argumento de que a resolução estaria extrapolando seus limites e criando obrigação para o particular.
38. Aparentemente, o que a resolução faz é dizer que aquele motor ou veículo certificado por atender aos requisitos legais quanto à emissão de poluentes deverá permanecer, durante o período de garantia desse mesmo motor ou veículo, atendendo ao que determina o ordenamento jurídico. Para tanto, reconhece a responsabilidade do fabricante ou importador sobre as tecnologias empregadas.
39. Para tanto, a resolução estabelece a competência de fabricantes e importadores de motores ou veículos pelas tecnologias de controle das emissões incorporadas, devendo ele prover os insumos que sejam essenciais para o desempenho das tecnologias de controle de emissões por eles adotadas.
40. Salvo juízo diverso, a resolução não cria nova responsabilidade, mas apenas reconhece, declara responsabilidade que logicamente decorre daquela assumida perante o Poder Público no momento da emissão de licença/homologação/certificação pelos fabricantes e importadores.
41. Esclareça-se, porém, que a responsabilidade do fabricante ou importador deve está adstrita ao prazo de garantia ao cliente por ele fornecida. A ressalva foi feita no parágrafo único do art. 2º, que trata da necessidade de informar ao IBAMA qualquer desconformidade identificada.
42. Entende-se que a regularidade da minuta depende da inserção de dispositivo que inclua ressalva semelhante quanto ao prazo de garantia.
43. Diante dessa conclusão, e considerando as competências fixadas na legislação acerca, especificamente, do controle de emissão de poluentes, a norma, aparentemente, não possui vícios de inconstitucionalidade ou legalidade.
44. Em face do exposto, opina-se pela regularidade jurídico-formal da minuta de fl. 15, desde que atendida a recomendação constante do item 42, ressaltando, mais uma vez, que a presente manifestação não substitui aquelas a serem emitidas pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente e pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do Conselho Nacional do Meio Ambiente, nos termos do art. 12 do Regimento Interno do CONAMA, aprovado pela Portaria MMA n. 452, de 17 de novembro de 2011.
45. À consideração superior.

Brasília, 28 de novembro de 2011.

Bianca Duarte Teixeira Lobato

Bianca Duarte Teixeira Lobato
Procuradora Federal

À Sra Coordenadora *Micheline*
Em 29/11/2011