



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO-AGU
PROCURADORIA GERAL FEDERAL-PGF
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

Fls. 76
AGU/PFE
SEDE/CONEP

DCONAMA/SECEX/MMA

Fls.: 077

Proc.: 108/11

Rubrica

DESPACHO Nº: 095/2012 – CONEP/IBAMA-Sede/PFE/PGF/AGU
PROCESSO Nº: 02001.007688/2011-35
INTERESSADO: DIQUA

Senhora Procuradora-Chefe Nacional da PFE/IBAMA,

1. Os presentes autos versam sobre minuta de resolução a ser editada pelo Conama, com o objetivo de estabelecer a responsabilidade dos 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. O ponto nodal da presente consulta cingiu-se à competência do Conama para regular os assuntos contidos na minuta de resolução.
3. O Conama, por delegação legislativa, tem competência para integrar o conteúdo das normas que regulam a redução de emissões de poluentes por veículos automotores. O art. 2º da Lei nº 8.723/93 dispõe sobre os limites e prazos para se estabelecer a redução das emissões em questão e no seu art. 2º, §9º, e art. 3º dispôs sobre sua regulamentação:

Art. 2º São os seguintes os limites e prazos a que se refere o artigo anterior:

I – (Vetado);

II – para os veículos leves fabricados a partir de 1º de janeiro de 1997, os limites para níveis de emissão de gases de escapamento são:

a) 2,0 g/km de monóxido de carbono (CO);

b) 0,3 g/km de hidrocarbonetos (HC);

c) 0,6 g/km de óxidos de nitrogênio (NOx);

d) 0,03 g/km de aldeídos (CHO);

e) 0,05 g/km de partículas, nos casos de veículos do ciclo Diesel;

f) meio por cento de monóxido de carbono (CO) em marcha lenta;

III – (Vetado);

IV – Os veículos pesados do ciclo Otto atenderão aos níveis de emissão de gases de escapamento de acordo com limites e cronogramas a serem definidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

§ 1º (Vetado.)

§ 2º Ressalvados critérios técnicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), é obrigatória a utilização de lacres nos dispositivos reguláveis do sistema de alimentação de combustível.

§ 3º Todos os veículos pesados não turbinados são obrigados a apresentar emissão nula dos gases dos cárter, devendo os demais veículos pesados atender às disposições em vigor do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que regulam esta matéria.

§ 4º Oitenta por cento da totalidade de veículos pesados do ciclo Diesel comercializados pelos fabricantes nacionais terão os níveis máximos de emissão de gases de escapamento reduzido, em duas etapas, conforme 09 limites e cronogramas especificados abaixo:

I — a partir de 1º de janeiro de 1996:

a) 4,9 g/kWh de monóxido de carbono (CO);

b) 1,23 g/kWh de hidrocarbonetos (HC);

c) 9,0 de g/kWh de óxidos de nitrogênio {NOx};

d) 0,7 g/kWh de partículas para motores com até 85 kW de potência;

e) 0,4 g/kWh de partículas para motores com mais de 85 kW de potência;

II — a partir de 1º de janeiro de 2000:

a) 4,0 g/kWh de monóxido de carbono (CO);

b) 1,1 g/kWh de hidrocarbonetos (HC);

c) 7,0 g/kWh de óxido de nitrogênio (NOx);

d) 0,15 g/kWh de partículas, a critério do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), até o final de 1994, em função de sua viabilidade técnica.

§ 5º Para os ônibus urbanos, as etapas estabelecidas no parágrafo anterior são antecipadas em dois anos, não se aplicando, entretanto, os limites estabelecidos no inciso I, d e e, do parágrafo anterior deste artigo.

§ 6º A partir de 1º de janeiro de 2002, a totalidade de veículos pesados do ciclo Diesel comercializados no Brasil atenderá aos mesmos limites de emissão de gases de escapamento definidos no § 4º, II, deste artigo.

§ 7º Para os veículos leves do ciclo Otto fabricados a partir de 1º de janeiro de 1992, quando não derivados de automóveis e classificados como utilitários, camionetes de uso misto ou veículos de carga, são os seguintes os limites de emissão de gases de escapamento, a vigorar a partir de 31 de dezembro de 1996:

a) 24,0 g/km de monóxido de carbono (CO);

b) 2,1 g/km de hidrocarbonetos (HC);

c) 2,0 g/km de óxidos de nitrogênio {NOx};

d) 0,15 g/km de aldeídos (CHO);

e) três por cento de monóxido de carbono (CO) em marcha lenta.

§ 8º Os veículos leves do ciclo Diesel fabricados a partir de 1º de janeiro de 1992, quando não derivados de automóveis e classificados como utilitários, camionetes de uso misto ou veículos de carga, poderão, dependendo das características técnicas do motor, definidos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), atender aos limites e exigências estabelecidos para os veículos pesados.

§ 9º As complementações e alterações deste artigo serão estabelecidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) .

Art. 3º Os órgãos competentes 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, são o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em consonância com o Programa Nacional de Controle de Poluição por Veículos Automotores (Proconve), respeitado o sistema metrológico em vigor no País.

4. Da leitura dos excertos normativos, pode-se concluir que legislador ordinário, ao atribuir ao Conama essas competências, provocou a derrogação da Lei nº 8.723/93 como norma jurídica primária ou provocou uma espécie de degradação de seu grau hierárquico.

5. Alexandre Santos de Aragão, em trabalho doutrinário intitulado "Legalidade e regulamentos administrativos no Direito contemporâneo (uma análise doutrinária e jurisprudencial)", publicado na Revista Forense nº 368, esclarece as bases doutrinárias da delegação legislativa.

6. Vale tomar como ponto de partida a redação do art. 2º, § 9º, da Lei nº 8.723/93 como exemplo de lei de baixa densidade normativa, na medida em que admitiu a complementação e alteração do seu conteúdo pela administração pública:



7. É um claro exemplo, utilizando as palavras de Aragão, das leis quadro ou standartizadas, "próprias das matérias de grande complexidade técnica ou suscetíveis de constantes mudanças." Com relação a essas leis, o administrador terá grande poder de integração do conteúdo da vontade do legislador, já que o objetivo das leis assim formuladas é exatamente introduzir uma vagueza que permita o trato de fenômenos sociais muito fugazes para se prestarem ao aprisionamento em uma regra precisa.

8. Eis o conceito de deslegalização, instituto justamente vinculado à atribuição de poderes normativos a órgãos ou entidades da administração pública. Esse instituto, tão bem percebido e explicitado por Caio Tácito¹, consiste na "revogação diferida pela lei e imediata pelos regulamentos de dispositivos legais anteriores à lei atributiva de tais poderes".²

9. No trabalho antes citado, arremata o professor Aragão:

Não há qualquer inconstitucionalidade na deslegalização, que não consiste propriamente em uma transferência de poderes legislativos, mas apenas na adoção, pelo próprio legislador, de uma política legislativa pela qual transfere a uma outra sede normativa a regulação de determinada matéria.

E, com efeito, se este tem poder para revogar uma lei anterior, por que não o teria para, simplesmente, rebaixar o seu grau hierárquico? Por que teria que direta e imediatamente revogá-la, deixando um vazio normativo até que fosse expedido o regulamento, ao invés de, ao degradar a sua hierarquia, deixar a revogação para um momento posterior, a critério da Administração pública, que tem maiores condições de acompanhar e avaliar a cambiante e complexa realidade econômica e social?

A nosso ver, portanto, não é propriamente o regulamento que revoga a lei anterior. Ele é apenas o instrumento³ de que, dentro do princípio da lex posterior derogat priori, se vale a lei posterior para, diferida e dinamicamente, revogar a lei anterior, adequando a disciplina jurídica existente no momento em que entrou em vigor à cambiante realidade social. Como a própria lei posterior seria apta a propiciar tal adequação, constante e de índole predominantemente técnica, confere o necessário poder normativo a determinada entidade ou órgão administrativo, habilitando-o, dentro de certos valores e parâmetros a regular a matéria, densificando e executando, às suas (da lex posterior) finalidades, políticas públicas e standards.

10. Daí pode-se concluir que o legislador, ao delegar a regulamentação da Lei 8.723/93 ao Poder Executivo, provocou a degradação de seu grau hierárquico.

11. Ademais, a Resolução CONAMA não cria nova obrigação para os fabricantes e importadores de veículos pelas tecnologias utilizadas no atendimento dos limites de emissões veiculares, apenas explicita no regulamento uma obrigação expressamente prevista no art. 1º da Lei 8.723/93:

Art. 1º Como parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente, os fabricantes de motores e veículos automotores e os fabricantes de combustíveis ficam obrigados a tomar as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem,

¹ As Delegações Legislativas e o Poder Regulamentar, in *Temas de Direito Público*, Rio de Janeiro, Renovar, 1997, p. 507 a 510.

² Cf. Aragão, *op.cit.* p. 17.

³ *Idem*, p. 19.

material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no País, enquadrando-se aos limites fixados nesta lei e respeitando, ainda, os prazos nela estabelecidos.

Art. 13. As redes de assistência técnica vinculadas aos fabricantes de motores, veículos automotores e sistemas de alimentação, ignição e controle de emissões para veículos são obrigadas, dentro do prazo de dezoito meses a partir da publicação desta lei, a dispor, em caráter permanente, de equipamentos e pessoal habilitado, conforme as recomendações dos órgãos ambientais responsáveis, para a realização de serviços de diagnóstico, regulagem de motores e sistemas de controle das emissões, em consonância com os objetivos do Proconve e suas medidas complementares.

12. Da leitura dos excertos, resta cristalino que a intenção do legislador foi impor aos fabricantes e importadores de veículos a obrigação de adotar toda e qualquer medida que assegure a redução das emissões aos patamares legais, daí a utilização de expressão de significado aberto — “*providências necessárias*” — no art. 1º, cujo conteúdo deve ser complementado com todo o conjunto da lei e de seus regulamentos.

13. A lei instituiu, como parte integrante da política nacional de meio ambiente, a obrigação de fabricantes diminuírem as emissões veiculares, o que jamais poderia se efetivar se estes fabricantes não garantissem aos consumidores o acesso aos insumos e serviços necessários ao bom funcionamento de seus veículos.

14. Dessa maneira, para garantir o pleno cumprimento das metas de redução, foi inserida na lei a obrigação de as redes de assistência técnica vinculadas aos fabricantes disponibilizarem, em caráter permanente, os serviços de diagnóstico, regulagem de motores e sistemas de controle das emissões. Um programa dessa natureza que não previsse obrigações aos responsáveis pós-produção dos motores seria flagrantemente inócuo. Nesse contexto legal, a definição da responsabilidade dos fabricantes e importadores de motores pelas tecnologias homologadas pelo Ibama é mero consectário lógico das obrigações expressas na Lei 8.723/93.

15. Com essas considerações, acompanho com uma ressalva o entendimento prolatado no Parecer nº 953/2011/bdtl/CONEP/PFE/IBAMA/SEDE/PGF/AGU, de lavra da Procuradora Bianca Duarte T. Lobato, por seus próprios fundamentos. Abstraindo-se questões técnicas e discricionárias, a minuta respalda-se de regularidade jurídico-formal, desde que atendida a recomendação aposta no Parecer.

16. A ressalva se faz necessária, pois não é necessário limitar as obrigações previstas no art. 1º ao prazo de garantia do veículo, pois durante toda sua vida útil o motor deverá atender aos limites de emissões, o que só é possível se o fabricante e o importador disponibilizarem ao mercado os insumos essenciais ao desenvolvimento das tecnologias.

17. Saliente-se para o fato de que a manifestação desta Proge não substitui aquelas que devem ser 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.

18. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Qualidade Ambiental para conhecimento e providências afetas.

Brasília, 2 de fevereiro de 2012.

Micheline Mendonça Neiva

Coordenadora Nacional de Estudos e Pareceres

EM BRANCO

[Faint handwritten notes at the bottom left of the page]

EM BRANCO

(-)

Reubi em 06.06.2012
Bandeira