

# Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Proposta de Fiscalização e Controle N.º 54, de 2005

Propõe que a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável fiscalize a Agência Nacional do Petróleo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e a Petrobrás Distribuidora S.A., nos termos que especifica.

**Autores:** Deputados Fernando Gabeira e Babá  
**Relator:** Deputado Luciano Zica

## I- Relatório

Os nobres Deputados Fernando Gabeira e Babá apresentaram a PFC ora em análise, objetivando a fiscalização e o controle dos atos do Executivo concernentes à atuação do IBAMA e da ANP no que tange à fiscalização e ao controle da gestão ambiental das empresas distribuidoras e revendedoras de combustíveis. Os deputados questionam a atuação dos órgão do Executivo Federal em relação à fiscalização, aos vazamentos de combustíveis em postos de gasolina, à destinação final dos tanques de combustíveis subterrâneos e em relação ao cumprimento da legislação ambiental por parte das empresas distribuidoras e revendedoras de combustível.

A PFC também traz questionamentos à atuação da Petrobrás Distribuidora S.A em face das suas "atividades de gestão ambiental".

Este é o relatório.

## II- Voto

Antes de entramos no mérito da PFC, temos que trazer à baila o fundamento deste instrumento legislativo.

O artigo 60 do RICD determina quais os atos ou fatos estão sujeitos a fiscalização e controle do Congresso, diz o texto:

**"Art. 60.** Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões:

I - os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;



II - os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;

III - os atos do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade;

IV - os de que trata o art. 253."

A PFC em estudo deverá investigar as questões relativas ao inciso I e II do artigo 60 do RICD. Ocorre que o artigo 61, inciso I, do RICD é claro quanto à forma de uma PFC. O texto determina que "a proposta de fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Deputado, à Comissão, **com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada**". Aqui reside o impedimento da aprovação desta PFC, senão vejamos:

Os itens 1.1,1.2,1.3,1.4 e 2 da PFC questionam o seguinte:

"1. da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em suas atividades de fiscalização e controle da gestão ambiental das empresas distribuidoras e revendedoras de combustíveis, em relação aos seguintes aspectos:

1.1. vazamentos nos postos de combustíveis, oriundos de deficiências na instalação e manutenção de instalações e equipamentos;

1.2. destinação final dos tanques de combustíveis subterrâneos utilizados nos postos de combustíveis;

1.3. observância da legislação ambiental pelas empresas distribuidoras e revendedoras de combustíveis, em especial no que se refere à exigência de licenciamento ambiental;

1.4. providências efetivadas em relação ao passivo ambiental das empresas distribuidoras e revendedoras de combustíveis, em especial no que se refere aos vazamentos nos postos de combustíveis e à destinação final dos tanques de combustíveis subterrâneos;

2. da Petrobrás Distribuidora S. A., em suas atividades de gestão ambiental, em relação aos mesmos aspectos referidos nos itens 1.1 a 1.4."

Estes itens nos levam a afirmar que não cabe PFC para o caso em estudo, pois o objeto a ser fiscalizado é de competência dos Estados ou Municípios, segundo o que determina a Lei 6938/81, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, notadamente o seu artigo 6º que estabelece o Sistema Nacional de Meio Ambiente.



Este dispositivo define os papéis relativos à gestão ambiental entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Diz o texto da Lei:

"Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - Órgão Superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República, na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, 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;

III - Órgão Central: o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal Direta ou Indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais.

VI - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização das atividades capazes de provocar degradação ambiental;

VII - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º - Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.



§ 4º - De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico e científico às atividades do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA."

O SISNAMA tem como objetivo principal delimitar e ordenar as competências dos entes federativos na exata medida em que as políticas públicas de meio ambiente constituem-se em competências comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, artigo 23 da CF. A Lei 6938/81 dotou cada esfera de atuação de autonomia, a partir do interesse do ente federativo, que pode ser definido segundo tabela abaixo.

ENTE FEDERATIVO	INTERESSE
União	Geral
Estados-membros	Regional
Municípios	Local
Distrito Federal	Regional + Local

Com efeito, a Lei 6938 de 1981 é a norma geral pela qual a União deve balizar o seu interesse em determinada ação na política ambiental, garantindo a autonomia dos demais entes federativos. Sobre essa matéria, assim leciona Machado <sup>1</sup>:

"A autonomia não significa desunião dos entes federados. Também não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Mas autonomia deve ensejar que o município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativa não semelhantes ou desiguais aos vigentes nos estados. Os estados, por sua vez, poderão ter também sua organização administrativa ambiental diferente do governo federal. Assim, as normas gerais ambientais não podem ferir a autonomia dos estados e dos municípios, exigindo deles uma estrutura administrativa ambiental idêntica à praticada no âmbito federal."

Com base na doutrina acima podemos afirmar que o objeto a ser controlado e fiscalizado são os Órgãos Seccionais e Locais do SISNAMA, que estão fora do escopo de uma PFC que como, alhures já falamos, atem sua competência restrita a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo Federal.

O item 2 da PFC fica prejudicado na exata medida em que a Petrobrás Distribuidora S.A não opera postos de combustível. A relação jurídica entre a Petrobrás e um posto de combustível se dá através de Contrato de Venda Mercantil-CVM. Através deste contrato, assinado entre a revendedora de combustíveis e uma distribuidora, passa a vigorar o compromisso de manutenção de imagem e de compra de combustíveis com exclusividade.

Este contrato garante o direito de regresso da distribuidora contra a revendedora de combustível na hipótese da distribuidora ser condenada em virtude do ato irregular do distribuidor, pois o CVM estabelece a relação jurídica entre

<sup>1</sup> Machado, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, 11ª Edição Revista, Atualizada e Ampliada; Malheiros Editores, São Paulo, 2003, pp. 98-99.



peessoas jurídicas distintas, sendo certo que as responsabilidades não se confundem na relação de terceiros. O fato de não haver confusão nas responsabilidades não significa que não haja uma responsabilidade subjetiva no CVM entre a empresa distribuidora e a revendedora contratada, até porque é esta responsabilidade o condão para o direito de regresso da distribuidora sobre a revendedora de combustível. Neste diapasão, e à luz do artigo 60, inciso I, do RICD, somente a parte contábil da Petrobrás poderá ser fiscalizada e não nos parece que o objetivo da PFC seja o de fiscalizar e controlar as finanças da Petrobrás, mas sim o seu passivo ambiental. Assim sendo, o item 2 da PFC fica, também, prejudicado. Entretanto como há a responsabilidade subjetiva entre a Petrobrás e as revendedoras de combustíveis entendemos ser oportuno a apresentação de um requerimento de informações à Petrobrás referentes aos itens da PFC que tratam de passivos ambientais e da relação da empresa com as revendedoras de combustíveis à luz do CVM.

**Devido ao exposto e por entender que a PFC em comento não tem objeto a ser fiscalizado na esfera federal e não atende os quesitos de oportunidade, conveniência da medida e alcance jurídico, somos contrários a PFC 54, de 2005.**

Sala das Sessões 4 de Maio de 2005.

Luciano Zica  
PT/SP



226AB20B08