

PARECER

Nº: 1357/08

- CL - Competência Legislativa Municipal. Política Urbana. Meio Ambiente. Normas para a construção, localização e instalação de postos revendedores de combustíveis. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consultante sobre a constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 12/2008, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que estabelece normas para a construção, localização e instalação de postos revendedores de combustível automotivo, postos revendedores de gás natural veicular (GNV), postos de serviço e postos de abastecimento.

RESPOSTA:

Em nosso país a ordem econômica encontra-se fundada na livre iniciativa, sendo assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, ressalvadas as limitações legais (art. 170, *caput* e parágrafo único da CF/88).

Por seu turno, o próprio artigo 170 do Texto Constitucional, estabelece que o desenvolvimento de atividades econômicas deve pautar-se, dentre outros princípios, no da defesa do meio ambiente, confira-se o teor dos dispositivos acima mencionados:

"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

...

VI - defesa do meio ambiente;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei." (Grifamos)

Assim, é de se concluir que se por um lado a Constituição assegura ao particular o livre exercício de qualquer atividade econômica em todo o território nacional, por outro, restringe tal liberdade a estrita observância ao ordenamento jurídico pátrio, em especial, aos princípios arrolados no próprio artigo 170, dentre os quais figura o da proteção ao meio ambiente.

Confira-se os valiosos ensinamentos de Celso Ribeiro Bastos, neste sentido, verbis:

"O empresário deve ser o senhor absoluto na determinação de o que produzir, como produzir, e por que preço vender. Há necessidade sim de alguns temperamentos. O importante é que a regra é a liberdade. Qualquer restrição a esta há de decorrer da própria Constituição ou de leis editadas com fundamento nela." (grifamos) - In Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998 - São Paulo: Saraiva, 1998, vol. 7, p. 16.

A propósito, é de se considerar que os aspectos da atividade econômica que se pretende regular, na forma do projeto de lei remetido a análise, encontram-se intrinsecamente relacionados com questões urbanísticas e ambientais de interesse eminentemente local.

Desta feita, torna-se imprescindível que a questão não seja interpretada isoladamente, considerando apenas os aspectos da livre iniciativa e da garantia de fornecimento de combustíveis em todo território nacional, eis que a matéria transcende estes temas a partir do momento que a atividade econômica exercida representa riscos à incolumidade das populações e do meio ambiente.

Ante o exposto, passaremos a análise constitucional da atividade econômica propriamente dita, para após estabelecermos os lindes da pretendida ação municipal.

Confira-se, por pertinência, o que estabelece o Texto Constitucional a respeito da atividade de venda a varejo de combustíveis automotivos:

"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." (Grifamos)

Portanto, o ponto crucial do tema reside em saber a exata extensão da norma constitucional colacionada, cabendo ao intérprete verificar a qual esfera de governo compete editar a lei infraconstitucional ali referida, e, ainda, em quais aspectos o exercício da atividade econômica em comento encontra-se subordinado, ou não, às normas locais de urbanismo, proteção ao meio ambiente, controle da poluição, etc.

Para tanto, deve o intérprete, balizar sua análise nas normas e princípios insculpidos na própria Constituição e nas leis editadas com fundamento na Carta Maior. É o que passamos a fazer:

Como é sabido, o sistema de repartição de competências adotado na Constituição de 1988, contemplou cada ente federado com competências próprias, estabelecendo, competências privativas, comuns, concorrentes e suplementares.

As competências conferidas à União encontram-se elencadas nos artigos 21 e 22 da CF, sendo que o primeiro enumera as matérias deferidas à atuação política e administrativa (competência material), e, o segundo discrimina as matérias passíveis de disciplina normativa privativa da União (competência legislativa).

Se por um lado não há dúvidas que a competência para editar a lei referida no artigo 238 da Carta Constitucional de 1988 é exclusiva da União, ex vi dos artigos 21, 22 e 177 da Constituição, resta indubitável também que, como foi visto, a atividade econômica sob análise é geradora de risco a população dos municípios e ao meio ambiente local, quiçá regional, se considerarmos a real possibilidade de ocorrência de tragédias decorrentes de vazamentos de grandes quantidades de combustível nas proximidade de rios ou lençóis d'água.

Ante o exposto, é de se concluir que muito embora a competência constitucional para legislar acerca da atividade de revenda de combustíveis líquidos no varejo seja atribuída exclusivamente à União, é inegável que o próprio Texto Constitucional reservou aos Municípios a tarefa de ordenar o controle do uso e da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, VIII) e de baixar normas de proteção do meio ambiente e combate a poluição (CF, art.23, VI c/c art.30, II), que devem ser obedecidas por todos os que desejarem exercer atividades econômicas no Município.

Quanto a estes aspectos o Texto Constitucional é claro, não restando qualquer dúvida acerca da competência legislativa dos municípios para estabelecer medidas que visem garantir a segurança e o bem estar da população local, assim como de proteção ao meio ambiente e combate à poluição, corolário do próprio poder de polícia atribuído aos Municípios e das disposições insertas nos incisos I e II do artigo 30 da CRFB.

De qualquer sorte, no exercício de sua competência legislativa suplementar, não poderá o Município contrariar nem as normas editadas pela União, nem, muito menos, as normas estaduais de complementação.

Confira-se, a respeito, a lição de Jair Eduardo Santana:

"É preciso dizer, no entanto, que essa legislação do Município sobre meio ambiente, como outras tantas que se originem da sua competência legislativa suplementar, somente poderá cuidar de questões específicas onde a normação existente se mostre insuficiente, deficiente ou inexistente para o caso concreto, sob pena de constituir-se em norma que meramente se reproduz a partir de legislação de outras órbitas. Corre o risco portanto, de ser mera cópia do que já existe e então, porque irradiada de um foco não autorizado constitucionalmente, carregar a pecha da inconstitucionalidade por, no mínimo, invadir a seara de competência pertencente a outro ente político." In, Competências Legislativas Municipais, 2º ed. – Belo Horizonte: Del Rey, 1998, pág: 143. (Grifamos)

Superado o impasse, passemos ao exame da legislação federal de regência, a fim de averiguar se o projeto de lei submetido a exame extrapola ou não os limites da competência municipal.

No exercício da competência constitucional conferida pelo §1º, do artigo 177 c/c o artigo 238, ambos da Carta Magna, a União editou a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 que dispõe acerca da política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e dá outras providências.

O artigo 6º, do referido diploma legal estabeleceu determinadas definições a respeito da atividade econômica afetada pelas restrições impostas pelo projeto de lei submetido a exame, cabendo trazer a lume o disposto no seu inciso XXI, confira-se:

Art. 6º

"XXI - Revenda: atividade de venda a varejo de combustíveis, lubrificantes e gás liquefeito envasado, exercida por postos de serviços ou revendedores, na forma das leis e regulamentos aplicáveis;" (grifamos)

Observe-se, portanto que o legislador federal subordina a atividade de venda a varejo de combustíveis a observância das leis e regulamentos aplicáveis, quais sejam: as normas federais, estaduais e municipais, eis que, como já foi visto, tal atividade encontra-se sobre o pálio das normas de combate a poluição, de proteção ao meio ambiente, de proteção ao consumidor, de urbanismo, dentre outras mais.

A atividade de revenda de combustíveis é disciplinada pela Portaria ANP nº 116/2000, que em seu artigo 7º estabelece que a construção e tancagem do posto revendedor de combustíveis deverão observar as normas

e regulamentos da ANP, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, da Prefeitura Municipal, do Corpo de Bombeiros e de proteção ao meio ambiente, de acordo com a legislação aplicável¹.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, as regras sobre licenciamento ambiental de postos de combustíveis constam da Instrução Normativa nº 01 da Fundação do Meio Ambiente – FATMA. Da análise destes instrumentos não verificamos qualquer conflito com as normas constantes do Projeto de Lei submetido a exame.

De toda sorte, cumpre registrar que o cotejamento de todas as regras que se pretende introduzir com os padrões técnicos construtivos estabelecidos em normas técnicas da ABNT² assim como na legislação ambiental do Estado de Santa Catarina restam prejudicados, eis que extrapolam dos limites de um parecer, seja porque o acesso às normas da ABNT não é gratuito, seja porque o Estado de Santa Catarina ainda não possui um código ambiental, restando infrutífera a busca por legislação específica estadual que trate do tema, cujo exame é indispensável à resposta segura e objetiva do presente questionamento. Caso o consultente tenha ciência da existência de legislação estadual que regulamente o tema e a indique na consulta poderemos, oportunamente, voltar ao exame da questão.

Ante o exposto é de se concluir que com vistas a estabelecer medidas especiais de proteção à população e ao meio ambiente quando as particularidades do local assim o exigir, óbices não há no ordenamento

¹ No âmbito federal, aplica-se a atividade as seguintes normas: Lei Federal n.º 6938/ 81 - Política Nacional do Meio Ambiente - Decreto Federal n.º 99274/90 - Regulamenta a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; Lei Federal n.º 7.804/1989 Altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei n.º 6.803, de 2 de junho de 1980, e dá outras providências; Lei Federal n.º 9.605/1998. (Lei Dos Crimes Ambientais) - D.O.U. 13/02/1998 Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências; Decreto Federal n.º 3.179/1999. (Regulamenta A Lei n.º 9.605/98) Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. - Lei Federal n.º 4.771/65, art.2º - Código Florestal; - Lei Federal n.º 6.766, de 19/12/1979 - do Uso do Solo; Resolução CONAMA n.º 04/85 - Reservas Ecológicas; Resolução CONAMA n.º 09/93, de 31/08/90 - Óleos lubrificantes usados; Resolução CONAMA n.º 13/90, sobre o licenciamento no entorno de Unidades de Conservação; Resolução CONAMA n.º 237/97 - Estabelece critérios para licenciamento ambiental; Resolução CONAMA n.º 273/2000 - Estabelece critério para o licenciamento de Postos de Abastecimento Próprio, Postos de Gasolina e TRR;

² **NBR13786** - Seleção de equipamentos e sistemas para instalações subterrâneas de combustíveis em postos de serviço; **NBR14605** - Posto de serviço - Sistema de drenagem oleosa; **NBR14606** - Postos de serviço - Entrada em espaço confinado; **NBR13787** - Controle de estoque dos sistemas de armazenamento subterrâneo de combustíveis (SASC) nos postos de serviço - **NBR13973** - Transporte e armazenagem de gás metano veicular (GMV) em alta pressão - Cilindro em plástico reforçado com selante não-metálico - Projeto, fabricação e inspeção; **NBR7505** - Armazenagem de Petróleo, seus derivados líquidos e álcool carburante; **NBR12236** - Projetos de postos de gás natural comprimido (GNC)

jurídico pátrio para que a Municipalidade imponha limitações à localização e regulamente a construção das instalações dos postos de venda a varejo de combustíveis, desde que não estabeleça normas conflitantes com as demais posturas federais e estaduais.

É o parecer, s. m. j.

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 21 de novembro de 2008.

MARN\prl
H:\2008\20081357.DOC