

Proposta de Alteração procedente da APROMAC
Data: 10/12/2004

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte – APROMAC, representante das entidades ambientalistas da Região Sul, através da Conselheira Zuleica Nycz, após ter vistas do processo em epígrafe, que versa sobre a revisão e substituição da Resolução CONAMA nº 09/1993, apresenta em anexo versão com emendas propostas ao texto base apresentado à Plenária, justificando suas divergências pelos motivos a seguir explanados de forma sucinta, que correspondem aos indicadores inseridos na proposição:

- [01] A emenda proposta visa melhorar o texto do dispositivo, ressaltar, dentro da sistemática adotada na resolução proposta, que não basta o mero recolhimento (deve o óleo recolhido ser integralmente coletado), e acrescentar a indispensável noção de que a recuperação das matérias-primas contidas no óleo usado ou contaminado são também um fator essencial no ciclo do óleo, representando um ganho ambiental indireto (pela economia de recursos naturais) e um ganho econômico para o país (que não terá que importar petróleo árabe leve, por exemplo, para fabricar mais óleo);
- [02] A definição de "coleta" é imprescindível para o entendimento conceitual do sistema proposto pelo projeto de resolução, principalmente porque contrasta com o conceito de "recolhimento" (ambos termos considerados sinônimos pelo cidadão comum).
- [03] Não existindo outras formas seguras de recuperação do óleo usado ou contaminado que não o rerrefino, é dispensável a definição de reciclagem, podendo permanecer o senso comum.

Ademais, a definição apresentada não fornece garantias quanto à retirada de contaminantes do óleo usado ou contaminado e possibilita o acobertamento de um leque enorme de possibilidades de desvio do conceito para atividades absolutamente reprováveis e nocivas ao ambiente e ao consumidor como a diluição pura e simples do óleo usado em óleo novo, o uso do óleo usado como base para tintas, vernizes ou impermeabilizantes de móveis ("aditivados" com metais pesados, é claro), e até mesmo a utilização do óleo usado como lubrificante de corrente de moto-serras, dentre tantas outras possibilidades que comprometeriam a própria razão de ser da Resolução proposta.

- [04] Percebe-se pelo restante da Resolução proposta que o recolhimento não se resume à guarda, mas sim, e principalmente, se inicia na retirada do óleo usado ou contaminado do equipamento que o utilizou; de outro lado, considerando a definição de coleta objeto de emenda, não se admite outro passo conseqüente ao recolhimento que não a coleta,

ainda mais porque o termo "descarte", ainda que seguida da necessidade de autorização, é contrário a todo o restante da resolução proposta.

- [05] Não pode ser esquecido o papel do órgão regulador da indústria do petróleo (ANP ou eventual sucessor). — Sendo a atividade de rerrefino de interesse dúplice, para configurar a regular condição de desempenho é necessária a dupla aprovação.
- [06] O termo correto é "ou" e não "e", eis que nem todo o comerciante atua no atacado e no varejo, sendo mais comum justamente o contrário, assumindo o comerciante apenas uma das modalidades.
- [07] O processo tecnológico de rerrefino – que por definição recupera o óleo básico no mínimo com a mesma qualidade daquele que é produzido pela primeira vez – **é o único** que se mostra adequado para reciclagem do óleo lubrificante usado ou contaminado, tanto no aspecto ambiental – como economia de matéria prima – quanto no plano econômico, dada a circunstância de que o petróleo utilizado para fabricação de lubrificantes, devido a circunstâncias de cunho técnico, dever ser quase que integralmente importado. – o que é reconhecido mundialmente por unanimidade. Por isso a inserção do termo "exclusivamente".

Cabe salientar, que no Brasil, qualquer interessado poderá se dedicar ao ramo de atividade "rerrefino", ao contrário do refino que é monopólio do Estado.

- [08] A matéria tratada no parágrafo muito pouco tem a ver com o "caput" do artigo (principalmente após as emendas apresentadas). Ademais, a matéria merece destaque em um artigo independente.
- [09] A ordem proposta – artigo originado do parágrafo único do art. 3º, art. 4º e art. 3º - segue a lógica do ciclo do óleo usado ou contaminado: primeiro trata do recolhimento, a seguir da coleta, e então da destinação do óleo coletado. Possivelmente os três artigos citados ficariam melhor após a seqüência art. 5º a 9º
- [10] É importante ressaltar que a responsabilidade do produtor/importador não se exaure em uma mera transferência de responsabilidade. O produtor/importador deverá velar pelo correto desempenho da atividade de coleta pelos seus agentes, com especial atenção para impedir desvios do óleo coletado.
- [11] Com todo respeito a CT de Assuntos Jurídicos, a versão anterior da resolução proposta se mostrava mais adequada quanto a inserção do tema tratado no trecho ao qual se sugere transferência.

È que a norma deve ter uma seqüência lógica, partindo dos mandamentos mais gerais, passando pelas obrigações específicas dos atores da atividade tutelada, para finalmente chegar às atribuições da administração pública em relação ao tema, sob pena de subverter a lógica do raciocínio.

A fixação do percentual mínimo de coleta e demais assuntos indicados, no local em que se encontra, causa um hiato dentro da seqüência natural de idéias que se inicia delimitando a atividade tratada na norma (art. 1º), a definição da terminologia adotada (Art 2º), a declaração geral de responsabilidades (arts. 3º e 4º "caput") e as exceções da abrangência (arts. 5º e segs.).

Ainda, não é admissível a manutenção de assuntos tão importantes como a fixação do percentual mínimo de coleta, exceções da base de cálculo, etc. sejam mantidos como parágrafos e, ainda, misturados em um mesmo artigo. — ainda que relacionados, são assuntos diversos.

- [12] Dois pontos de divergência neste dispositivo:
- não é conveniente ouvir a ANP que não é o órgão centralizador da questão energética do País. Assim, sugere-se seja ouvido o Ministério de Minas e Energia, que é, inclusive, hierarquicamente equivalente ao MMA.
 - é perigosa a omissão do termo "mínimo", eis que exoneraria a coleta de eventuais excedentes, desconectando a norma da realidade e permitindo que os produtores e importadores simplesmente se recusassem a subsidiar a coleta do excedente.

- [13] O termo "automotivo" pode ser impropriamente entendido como exclusivamente ligado aos veículos rodoviários, ao passo que certamente há interesse de análise de todos os veículos que usam óleo lubrificante. Logo, justifica-se a explicitação proposta.

Similarmente, também máquinas industriais se utilizam de óleos lubrificantes e o seu desempenho relativo ao consumo e contaminação do óleo é essencial para o estudo pretendido.

- [14] Com o devido acatamento, a ausência de parque rerrefinador/reciclador instalado não justifica a limitação do percentual de coleta mínima.

Se for coletado mais óleo do que é possível rerrefinar, que o excedente fique armazenado de modo seguro às expensas do produtor/importador até que a iniciativa privada ou o uma política governamental supram a demanda. – que não seja o ambiente e a saúde pública a pagar a conta.

- [15] O mais seguro parâmetro do percentual efetivo de óleo usado ou contaminado recuperável em relação ao óleo acabado comercializado é a própria quantidade real de óleo coletada.

Presumindo-se que os coletores vão coletar todo o óleo que puderem – virtualmente todo o óleo usado e contaminado existente – ter-se-á com precisão e de modo imediato o parâmetro real de consumo médio dos equipamentos em relação ao lubrificante.

- [16] Os parágrafos sugeridos dão sustentação à proposta de que os coletores coletem virtualmente todo o óleo usado ou contaminado existente.

Como o produtor/importador terá que custear tudo o que for coletado, o coletor será incentivado a buscar sempre ampliar a sua coleta.

Por outro lado, afasta-se a prática dos produtores/importadores suspenderem o financiamento da coleta no momento em que atingem o percentual mínimo fixado, independente de tal fato acontecer no dia 10 ou 15 do mês, e que o excedente da coleta tenha destinação não autorizada.

Ressalta-se ainda, que o § 2º incorpora um mecanismo de realimentação ("feed back") imediata dos parâmetros mínimos de coleta, baseada na constatação da própria realidade, dentro dos ciclos trimestrais adotados pela Resolução proposta.

- [17] Dado o devido acatamento, novamente é o caso de separar assuntos distintos em artigos distintos.
- [18] Com todo o respeito, a incorporação do parágrafo único original no "caput" do artigo apenas contribuiu para tornar confuso o texto. Sugere-se o retorno a condição anterior, recuperando-se a condição de parágrafo da parte final do "caput".
- [19] Dada a circunstância de conversão do parágrafo em artigo, necessário se faz a adaptação do texto. Aproveita-se para trocar a sigla "MMA" pelo nome do Ministério por extenso, já que assim é referido nos demais trechos da resolução e para sanar a superposição de atribuições – se ao IBAMA é dada a gestão da implementação da resolução, deve ele – somente – relatar sobre o assunto.
- [20] Para manter uma seqüência lógica, sugere-se a inversão apontada. Assim teríamos a seqüência "fixação do percentual mínimo", "exceções a base de cálculo" e, novo bloco, "aferição da eficiência do sistema", que se encontra subvertida no texto proposto.
- [21] Há um flagrante equívoco na enunciação do §5º (que deve se tornar artigo independente). As hipóteses aventadas evidentemente se constituem de elementos que não integram a base de cálculo do volume mínimo a ser coletado pelo produtor ou importador e não se prestam a orientar a fixação de percentual mínimo de coleta.

Por outro lado, a necessidade de informar o IBAMA deve ser preservada, destacando-se tal obrigatoriedade através de parágrafo específico.

- [22] Em se tratando da enunciação de uma categoria de óleo, o uso do singular é preferível ao plural apresentado no texto proposto.
- [23] Os incisos alterados refletem a necessidade de apresentar um texto que seja compreensível não somente para os profissionais da indústria do petróleo, como também para as pessoas em geral ("leigas").

Assim, afasta-se o jargão comum do setor petrolífero e adota-se uma terminologia mais palpável ao cidadão comum.

- [24] Com o devido respeito, a redação proposta dá a impressão de que óleo utilizado em produtos que sejam exportáveis, mesmo que não estejam dentro dos mesmos, não comporia a base de cálculo do volume a ser coletado.

A redação proposta afasta esta falsa idéia.

- [25] Com o devido acatamento, o texto original não se adequava ao artigo. A correção é simplesmente de regência gramatical.
- [26] Não é conveniente a referência à sigla "ANP", mas sim ao órgão regulador da indústria do petróleo, eis que a estrutura do Governo pode ser alterada a qualquer momento, acarretando, inclusive, a extinção da ANP.

Por outro lado, os componentes do grupo de monitoramento merecem destaque e, ainda, se faz relevante qualificar a parcela da "sociedade civil" que estaria apta a participar com melhor adequação em um grupo voltado à questão ambiental.

- [27] É necessária a manutenção da homogeneidade da nomenclatura. Logo, destaca-se e se corrige a omissão da parte "ou contaminados".
- [28] Com o devido acatamento, a texto proposto parece incompleto. Sugere-se, pois, o complemento.
- [29] Apesar de a resolução não tratar especificamente de "emulsões oleosas" e "óleos biodegradáveis", certamente que trata de ambos os conceitos ao menos de maneira reflexa, sendo relevante salientar a ausência de qualquer outra norma sobre o tema.

Por outro lado, a proposta é que tais óleos — que possuem um potencial de risco (ainda que circunstancial no caso do biodegradáveis contaminados) — sejam igualmente objeto de cuidados, para que não degradem o ambiente e não prejudiquem o potencial de rerrefino dos óleos usados ou contaminados regeneráveis.

Assim, propõe-se a substituição da exclusão (e omissão) constantes na resolução proposta, pela adoção do artigo sugerido, que impõe o recolhimento e a coleta em separado, e a destinação conveniente a sua condição.

Necessário grifar, por outro lado, que a mistura óleo biodegradável/óleo não biodegradável é definível não regenerável (não passível de rerrefino), mas não necessariamente como não reciclável (não passível de qualquer outro processo de recuperação), eis que eventualmente poderá ser usado um método seguro de reciclagem para este caso.

- [30] Não devemos limitar a possibilidade do produtor/importador coletar mais do que o mínimo que está obrigado.
- [31] Embora possa se deduzir dos anexos que as informações prestadas envolverão "volumes comercializados, coletados e dispensados de coleta" é necessário à compreensão do texto que estes critérios estejam explícitos, sem impor a necessidade de investigar os meandros da norma.
- [32] É necessário estabelecer um prazo para a obrigação de manutenção de documentos, sob pena de ineficácia do dispositivo. Observa-se, por oportuno, que muito embora os documentos devam ser guardados para outros fins, não se pode submeter a proteção ambiental (que pode exigir uma auditoria), às necessidades de outros segmentos da administração pública.

Propõe-se, pois, resgatar o prazo que havia sido inicialmente objeto de consenso no Grupo de Trabalho e que se apresenta como bastante razoável.

- [33] O inciso proposto visa complementar o inciso anterior (V), fornecendo ao consumidor/gerador a indispensável informação de risco, visando a conscientização da pessoa comum e a prevenção das más posturas individuais (que em conjunto causam grandes danos coletivos).

- [34] É relevante ressaltar que o revendedor deverá receber dos geradores (e não dos coletores) todo (e não apenas a parte que quiser) o óleo lubrificante usado ou contaminado.

Por outro lado, a segunda parte do inciso merece ser independente, até porque é necessário complementar as exigências relativas à troca de óleo — considerando que um dos pontos críticos do ciclo do óleo está justamente na retirada do óleo usado ou contaminado do equipamento que o utilizou, torna-se indispensável que as instalações para troca e recolhimento possuam uma conformação tecnicamente adequada e ambientalmente seguras, o que somente se garante através do licenciamento pelo órgão ambiental competente.

- [35] É importante trazer este alerta que consta das obrigações de outros atores do ciclo do óleo, também para o revendedor, sendo certo que a maioria das vezes é ele quem acaba se descuidando deste detalhe.

- [36] A emenda sugerida visa dificultar a ação dos coletores clandestinos, que geralmente são o ponto de desvio do óleo usado ou contaminado para fins ilegais e nocivos.

Determinando-se que se exija a comprovação de regularidade do credenciamento/licenciamento do coletor estar-se-á incentivando o revendedor a somente alienar o óleo usado ou contaminado a coletores regulares e permitindo a responsabilização solidária do revendedor descuidado, conivente ou desonesto.

- [37] Não é demasiado especificar que a advertência deve estar próxima do óleo acabado em exposição a fim de garantir a eficácia do dispositivo.

A experiência demonstra que o comerciante poderia colocar a advertência em local visível, mas não visualizável obrigatoriamente pelo consumidor-gerador (como na parede dos fundos do estabelecimento ou ao lado da porta de saída, por exemplo)

Por outra vertente, é questionável a definição por resolução da forma do alerta.

Salvo entendimento em contrário, seria mais conveniente delegar ao órgão gestor – o IBAMA – a incumbência de regulamentar a questão através de Portaria, até por isso, mais adiante se sugere a supressão do Anexo II.

- [38] Como a sistemática adotada prevê (acertadamente) co-responsabilidade do gerador pelo destino do óleo usado ou contaminado e o gerador é em muitos casos uma pessoa natural, que em regra não busca previamente informações sobre o parceiro revendedor, é preciso garantir a segurança do consumidor, que se faz através da imposição de apresentação ostensiva da regularidade de licenciamento.

- [39] Com todo o respeito, o texto da proposta apresentada à plenária é ambíguo e pode ser interpretado de uma forma contraditório. Em substituição, sugere-se uma disposição que torne claro que deve ser evitada a inviabilização da reciclagem.

- [40] Com o devido acatamento, o assunto fica deslocado e perdido em uma alínea; de outra vertente, é necessário manter a uniformidade da nomenclatura e a clareza do texto.

- [41] Trata-se apenas de uma alteração no estilo de escrita, sem divergência no conteúdo. Com a devida vênia, o discurso direto é mais elegante e mais facilmente compreensível.
- [42] O parágrafo visa desincentivar que o consumidor em geral troque o óleo em sua residência e jogue o óleo usado no bueiro, ao mesmo tempo em que garante o direito do consumidor de ser atendido pelo revendedor.
- [43] A proposta é resgatar o espírito da Resolução 09/1993 neste quesito, obrigando que o coletor colete o máximo de óleo que consiga – virtualmente todo o óleo contaminado existente em sua área de atuação – e não se limite a uma cota predefinida por interesses preponderantemente econômicos.
- [44] A proposta de inclusão destes dois incisos visa a dificultar o desvio do óleo usado ou contaminado pelos coletores chamados "independentes". Entende-se que embora seja necessário e desejável a existência de iniciativas para realizar a coleta não oriundas dos próprios produtores, importadores ou rerrefinadores, é imprescindível que antes de efetuar a coleta o coletor já possua destino certo para o óleo que vier a coletar.

Note-se, aliás, que sequer se pretende exigir exclusividade, mas tão somente se pretende garantir a formalização de vínculos (e o registros dos mesmos), facilitando a fiscalização, que saberá os pontos onde necessariamente o coletor deverá entregar o resultado de sua coleta, como também poderá cruzar os dados provenientes dos certificados de coleta e dos certificados de recebimento com maior facilidade.

- [45] A alteração do inciso visa complementar a proposta de vinculação do coletor a determinados "receptores" do óleo usado ou contaminado.
- [46] Apesar de ser óbvio que ao se transportar uma carga perigosa deve ser observada a legislação pertinente, o inciso proposto serve de lembrete, tanto para o coletor, quanto para o órgão fiscalizador, e garante que este último aplique uma sanção ambiental em uma hipótese que poderia ser discutível na ausência da disposição.
- [47] A proposta é definir com maior abrangência as obrigações do rerrefinador/reciclador que em que pese prestarem um serviço essencial à Sociedade, desenvolvem atividade que concentram os perigosos contaminantes do óleo usado ou contaminado e potencialmente elevam o risco ambiental em relação aos resíduos inservíveis que produzem no processo de rerrefino/reciclagem.

Nesse contexto, inicialmente se propõe ampliar o leque de informações de modo a:

- permitir o balanço de massa do processo de rerrefino;
- identificar e documentar que espécie de resíduo sólido perigoso está sendo gerado como resultado do processo de rerrefino/reciclagem.

Na seqüência é definido a destinação a ser dada ao resíduo do processo de rerrefino/reciclagem, com destaque para a introdução do princípio de busca de alternativas viáveis ambientalmente para este resíduo.

Por fim, é resgatado o dispositivo definidor de critérios mínimos de segurança ambiental para o óleo básico produzido, com a necessária ressalva que os demais entes da Federação e a própria ANP poderão ser mais rigorosos que a Resolução CONAMA.

[48] Em que pese a enunciação de um princípio sempre ser uma maneira elegante de expor uma idéia, o mandamento da norma deve ser claro e direto. Portanto, entende-se como essencial explicitar a proibição pretendida pelo artigo.

Por outro lado, o dispositivo se encontra deslocado no local que está inserido, sendo mais lógico sua colocação junto aos mandamentos gerais, como estava na proposta que foi enviada pelo grupo de trabalho à CT de Assuntos Jurídicos.

[49] Os parágrafos tratam de assuntos absolutamente distintos do caput do artigo, impondo a obrigatoriedade de serem tratados em artigos independentes.

Por outro lado, novamente é caso de ser ressalvada e ressaltada a dúplice inserção do tema tratado nas esferas administrativas do Estado.

[50] Houve um equívoco evidente no texto.

[51] Como gestor do sistema o IBAMA, teria muito mais condições de formatar formulários adequados às suas necessidades de controle através de uma Portaria e certamente necessitará de uma maleabilidade muito maior de alteração desses formulários do que uma Resolução do CONAMA poderia lhe dar.

Entende-se, pois, ser uma opção melhor delegar ao IBAMA tal atribuição e suprimir os formulários objeto do anexo I.

Não sendo este o entendimento, no mínimo o anexo deve ser revisado, inclusive em função das alterações que forem aprovadas no texto da resolução proposta.

[52] Da mesma forma que o Anexo I é dispensável, também o Anexo II não faria falta a Resolução e não seria demais atribuir sua confecção ao IBAMA.

De todo o modo, ao menos deve ser dado um título ao Anexo.

Sendo essas todas as emendas propostas ao texto básico de resolução apresentado à Plenária, encerra-se a presente exposição de motivos.

Zuleica Nycz
Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte – APROMAC