

Processo n. 02000.000963/2003-90

Interessado: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP/MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA/CONAMA/MMA

Resumo(Assunto): O MME solicita que seja submetida à Câmara Técnica do CONAMA a Resolução Conama n.º 321/2003 daquele Conselho, para que se proceda o seu cancelamento, uma vez que tal regulamentação está em conflito com as Portarias da Agência Nacional de Petróleo – ANP, especialmente a Portaria ANP n.º 321/2001.

I – RELATÓRIO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

1. Adoto como relatório o I. parecer da Doutra Consultoria Jurídica do MMA constante de fls. 27/30 dos autos, sem prejuízo de proceder, mais adiante, a uma síntese das questões postas neste procedimento para facilitar o exame dos meus Ilustres Pares.

2. Acrescento, por oportuno, que pedi vista dos autos por ocasião da 40ª reunião da CTAJ, na qual – por vez primeira desde sua nova composição (início de 2007) – foram recebidos processos para **consulta**, o que deu ensejo a discussões acerca da possibilidade de o colegiado especializado conhecer deste tipo de pedido, questão que ainda deverá merecer melhor disciplina regimental, o que foi sugerido e ora se reitera.

3. No que interessa ao presente caso, o pedido de vista foi levado a efeito não somente pelas dúvidas de procedimento, que ensejaram as discussões na 40ª reunião já mencionada, mas também porque o mérito do assunto deve ensejar **profunda reflexão** do colegiado acerca da eficácia e alcance das normas emanadas da legislação federal e das resoluções do CONAMA que – segundo consta – poderiam, no entendimento dos consulentes (MME e ANP), indicar alguma espécie de conflito de atribuições entre as regulações originárias da especificação da **qualidade dos combustíveis** e aquelas destinadas a garantir a **qualidade ambiental** das emissões, especialmente e no caso as veiculares.

4. Assim é que o presente parecer pretende chamar a atenção dos Ilustres membros da CTAJ e demais autoridades dos três níveis de governo (o Federal em particular) das **graves conseqüências** que podem advir de um eventual, equivocado e desavisado entendimento (originário de uma consulta **aparentemente** simples) no que respeita ao indeclinável dever do Poder Público de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e prevenir ou regular as atividades a ele lesivas como **manda** a Constituição Federal no seu art. 225.

5. Feitos o relatório e as considerações iniciais, impositivo constar um breve síntese do que ocorreu nos autos – referenciada às respectivas folhas – o que será feito a seguir.

II- SÍNTESE DAS QUESTÕES POSTAS NOS AUTOS.

6. As questões ocorridas no presente procedimento podem ser assim sintetizadas:

- a) A ANP e MME pedem, em 2003, o cancelamento da Resolução CONAMA n.º 321/2003 na íntegra (fls 04), sob a justificativa de “conflito de competência em matéria da área energética”, particularmente com a Portaria ANP n.º 310/2001, que especifica o óleo diesel (fls 09);

- b) Segundo o IBAMA, o previsto na Resolução CONAMA 321/2003 já é praticado em 2003. O órgão ainda cita a Lei 8.723/93, que determina a obrigação para o órgão responsável pela regulamentação do setor energético de fornecer o combustível necessário ao cumprimento dos limites de emissão fixados no PROCONVE. Termina por sugerir, por sua área técnica, a revogação da Resolução (fls 15);
- c) A CJ do MMA questiona a necessidade de revogação da Resolução, uma vez que o estabelecido já é praticado (fls 17);
- d) A Câmara Técnica de origem (CTCQA) analisa o processo e o remete à CJ-MMA, por se tratar de questão jurídica (fls 26).
- e) A CJ-MMA devolve à Câmara Técnica em 2005 para apontar eventuais conflitos “técnicos” (termo pelo qual se pode entender como especificações do combustível), propondo a revogação parcial como alternativa à revogação por completo da Resolução (fls 30).
- f) Em 2007, na 22ª Reunião da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental, a ANP alega divergência nos valores de especificação entre as tabelas. O IBAMA sustenta não haver conflito de competência, sendo as tabelas da Resolução Conama 321 apenas indicativas, reconhecendo a competência da ANP para a especificação do combustível. Sob consenso, a Resolução não teria efeito presente. Há, contudo, uma preocupação dos conselheiros em revogar a Resolução e com isso abdicar da competência ambiental relativa aos combustíveis. A dúvida, jurídica, é submetida à CJ-MMA e, desta, à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (fls 40).

7. Feitos o relatório e síntese, passa-se ao parecer propriamente dito, subdividindo-o em dois tópicos: um primeiro de admissibilidade da consulta e um segundo sobre o mérito.

III – PARECER E VOTO.

II.1 – Admissibilidade da consulta à CTAJ.

8. O Regimento Interno do CONAMA, embora não o faça com a clareza que seria desejável, admite a competência das Câmaras Técnicas para responder consultas a elas submetidas por intermédio da Secretaria Executiva, por seu art. 31, “*verbis*”:

“Art. 31. Às Câmaras Técnicas compete:

(.....)

IV - decidir e emitir parecer sobre consulta que lhe for encaminhada por meio da Secretaria-Executiva;”

9. No que pertine às atribuições específicas da CTAJ, a hipótese encontra abrigo no artigo 34, que assim dispõe:

“Art. 34. A Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos assessorará, por meio de seus membros, os trabalhos desenvolvidos pelas demais Câmaras Técnicas do CONAMA”

10. Conjugando ambos os dispositivos, este Conselheiro entende que cabível é a consulta encaminhada pela Secretaria Executiva, uma vez que é ela originária de outra Câmara Técnica, pelo que dela se conhece e se propõe a sua admissibilidade à D. CTAJ.

III.2 – Mérito da consulta.

11. No mérito, a consulta não comporta, com a devida vênia, outro entendimento senão o de que **deve ser rejeitada pela I. CTAJ a proposta de revogação total ou parcial do mencionado ato normativo** (sem se olvidar – preliminarmente – que a Resolução CONAMA 321/2003 ¹ altera tabelas da Resolução CONAMA 226/1997 ²), pelas razões a seguir expostas

- a) A Resolução CONAMA 321/2003 possui um único artigo, além daquele que dispõe sobre sua vigência: a alteração de tabelas da Res. CONAMA 226/1997 ³. Assim, não há como revogá-la parcialmente;
- b) Eventual revogação total incidiria, como cediço, em seu preâmbulo e em seus *consideranda* ⁴, que a escoram, dentre outras, na Lei Federal 8.327/1993 e ressaltam a importância ambiental da qualidade dos combustíveis;
- c) Uma vez que, como regra geral, não existe a reprimendação no ordenamento jurídico brasileiro, a revogação total da Resolução CONAMA 321/2003 não traria de volta à vigência as tabelas originais da Resolução CONAMA 226/1997, o que – na prática – não teria nenhum efeito em termos da especificação dos combustíveis atuais;
- d) Poder-se-ia questionar se isso teria efeito sobre as demais disposições da Resolução CONAMA 226/1997. O parágrafo único do art. 2º. dessa Resolução (226) **demonstra que a especificação é apenas indicativa** – como citado pelo IBAMA – reconhecendo a competência do então DNC (Departamento Nacional de Combustíveis), substituído em 1997 pela ANP (Lei n. 9.478, 06.08.1997) ⁵.

¹ **RESOLUÇÃO CONAMA nº 321, de 29 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre alteração da Resolução CONAMA no 226, de 20 de agosto de 1997, que trata sobre especificações do óleo diesel comercial, bem como das regiões de distribuição

² **RESOLUÇÃO CONAMA nº 226, de 20 de agosto de 1997.** Estabelece limites máximos de emissão de fuligem de veículos automotores, as especificações para óleo Diesel comercial e o cronograma de implantação do cronograma de Melhoria do Óleo Diesel.

³ “Art. 1º Ficam substituídas as Tabelas I e III do anexo B da Resolução CONAMA nº 226, de 20 de agosto de 1997, pelas tabelas constantes dos anexos A e B desta Resolução. § 1º A Tabela I passa a vigorar conforme tabela do anexo A. § 2º A Tabela III passa a vigorar conforme tabela do anexo B.”

⁴ O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA, no uso das competências que lhe foram conferidas pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto no 99.274, de 6 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto no seu Regimento Interno, anexo à Portaria no 499, de 18 de dezembro de 2002, e Considerando a Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores, como parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente;

Considerando as prescrições do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores - PROCONVE, instituído pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente por meio da Resolução CONAMA no 18, de 6 de maio de 1986, e demais Resoluções complementares, sua atualização e a complementação de seus procedimentos de execução;

Considerando que há uma redução na contaminação ambiental quando da utilização pelos veículos automotores de combustíveis de melhor qualidade, resolve:

⁵ Art. 2º Aprovar as especificações do óleo Diesel comercial e o cronograma, assim como as regiões de distribuição constantes nas tabelas do anexo B, desta Resolução.

Parágrafo único. **Recomendar** ao Departamento Nacional de Combustíveis - DNC que torne oficial (SIC) as especificações de que trata o *caput* deste artigo.

- e) Portanto, se revogadas fossem as tabelas da Resolução CONAMA 321/2003, isto poderia tornar sem efeito o parágrafo único do art. 2º. da Resolução CONAMA 223/1997, eliminando definitivamente o único precedente de uma especificação indicativa, com requisitos de cunho ambiental para a qualidade dos combustíveis;
- f) Embora o aspecto apontado na alínea precedente possa parecer secundário, é bom lembrar que vêm surgindo iniciativas para tentar dissociar a política energética da legislação ambiental, o que não se coaduna com os objetivos de transversalidade que as normas ambientais têm e dever ter no sistema jurídico positivo;
- g) Exemplo recente dessa tendência pode ser verificado quando, recentemente, a ANP recorreu ao expediente de afirmar que a Resolução CONAMA 315/2002 (fase P-6 do PROCONVE) não se referiria à qualidade dos combustíveis, na tentativa de justificar seu não-cumprimento quanto ao prazo de 36 meses anteriores a 01.01.2009 (ou seja, 01.01.2006) para especificar o óleo diesel S-50 de referência para testes;
- h) Outro exemplo vem da mesma Agência, que invoca um eventual conflito de competência entre a Resolução CONAMA 373 (que estabelece uma distribuição diferenciada de óleo diesel para o interior e para as regiões metropolitanas) e a Resolução CONAMA 315/02, que determina um único tipo de óleo diesel para os novos veículos pesados homologados conforme a fase P-6 a partir de 01.01.2009. Embora não seja esta a matéria aqui tratada, é bom realçar que esse conflito não existe, uma vez que a Resolução CONAMA 373 não se aplica à fase P-6 do PROCONVE, por questões de incompatibilidade tecnológica veicular;
- i) Por oportuno, cumpre consignar que o exaurimento de uma determinada norma não implica a necessidade de sua revogação, total ou parcial (ambas as alternativas, como visto acima, incorretas sob o ponto de vista jurídico). Se cada norma editada, após cumprida, tivesse que ser revogada, a insegurança jurídica seria intolerável. E, na hipótese em exame, verifica-se, além do exaurimento da CONAMA 321/03, que foi revogada a Portaria ANP 310/01, norma com a qual se alegou o tal “conflito”, que – como visto - não ocorre;
- j) E, em remate, o conflito apontado também não se verifica porque estão em pleno vigor as Leis Federais 8.723/93 e 9.478/97, fundamentos de validade, respectivamente, das resoluções CONAMA acerca do PROCONVE e das normas da ANP acerca da qualidade dos combustíveis. Aqui, segundo nosso entendimento, não há que se perquirir acerca de eventual revogação por eficácia da lei no tempo porque a hipótese é de tutela material diversa entre as leis e as normas infralegais que delas advêm.
- k) Não fosse por este princípio básico de hermenêutica, o parágrafo 2º do Artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil assim determina:

“ § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”

12. Em face do exposto e considerando que a discussão aparentemente inócua sobre a revogação da Resolução CONAMA 321/2003 pode dar ensejo a questionamentos futuros – sob o aspecto jurídico – acerca da inequívoca competência dos órgãos ambientais de determinar e exigir combustíveis veiculares adequados e compatíveis com os limites de emissão regulamentados, entende-se que:

- a) **não é o caso de revogação, total ou parcial** da Resolução CONAMA 321/03;
- b) **não há conflito entre as normas** ambientais originárias do CONAMA com as da ANP a respeito do tema, eis que a Lei 8.723, de 28 de outubro de 1993 se encontra em pleno vigor e **seu âmbito material é diverso** daquele tutelado pela Lei Federal 9.478, de 6 de agosto de 1997 e atos normativos da ANP dela derivados.

Submete-se o presente parecer aos I. membros da D. CTAJ, com proposta de acolhimento e retorno à I. Câmara de origem, com a indicação de que é possível e recomendável sob o aspecto jurídico, manter a prática de explicitar nas Resoluções CONAMA as especificações indicativas dos combustíveis.

De São Paulo para Brasília-DF, 30 de abril de 2008.

(assinado no original)

PEDRO UBIRATAN SCOREL DE AZEVEDO - OAB-SP 56.961

Secretário de Estado Adjunto – SMA-SP