



URGENTE

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



PARECER Nº 247 /2015/CGAJ/CONJUR/MMA/pav
PROCESSO Nº 02000.001299/2011-14

INTERESSADO: Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – DCONAMA.

ASSUNTO: Minuta de Nota da Secretaria aos Conselheiros do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

REF.: Despacho nº 07/2015/DCONAMA/SECEX/MMA, de 06 de maio de 2015.
26.1

EMENTA: CGAJ. MINUTA DE PORTARIA. CONFLITO DE NORMAS NO TEMPO. REGIMENTO INTERNO. CONAMA. NORMA PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE NULIDADE. TEORIA DOS ATOS ISOLADOS. DOCTRINA. JURISPRUDÊNCIA. VALIDADE DOS ATOS PRATICADOS. VIABILIDADE DA MINUTA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Minuta de Nota destinada aos Conselheiros do Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA com o intuito de esclarecer-lhes o procedimento adotado pela Secretaria Executiva do órgão, tendo em vista as alegações de nulidades feitas às fls. 220/238; 239/261; e 270/298 por parte de SODEMAP, MIRA-SERRA e INSTITUTO GUAICUY, respectivamente.

2. Em suma, insurgem-se, por meio de manifestações exaradas em relatórios-vista do processo administrativo em epígrafe, em relação a alteração na Resolução CONAMA nº 307/2002, tendo trazido, dentre diversos argumentos de mérito acerca da proposta de ato normativo, o de que a proposta inicial de alteração trazida pela Confederação Nacional da Indústria – CNI teria prescindido de tratamento sobre os possíveis impactos e consequências das medidas apresentadas, assim como de Parecer desta Consultoria Jurídica, o que, por conseguinte, acarretaria a nulidade do processo administrativo.



PROCESSO Nº 02000.001299/2011-14

3. Em face da questão posta, a Secretaria Executiva do órgão, DCONAMA, encaminhou a Minuta de fls. 300/301 para apreciação desta CONJUR, na qual esclarece a aplicação do Regimento Interno ao caso.

4. É o relatório.

II – APRECIÇÃO JURÍDICA

5. A análise da Minuta apresentada se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, não competindo a esta Consultoria Jurídica o exame do mérito do ato administrativo. Assim, baliza-se a presente manifestação acerca da nulidade processual alegada e citada acima, nos mesmos limites em que encaminhada a consulta pelo órgão interessado acerca da minuta apresentada.

6. Como destacado acima, no relatório, SODEMAP, MIRA-SERRA e INSTITUTO GUAICUY, *“insurgem-se, por meio de manifestações exaradas em relatórios-vista do processo administrativo em epígrafe, em relação a alteração na Resolução CONAMA nº 307/2002, tendo trazido, dentre diversos argumentos de mérito acerca da proposta de ato normativo, o de que a proposta inicial de alteração trazida pela Confederação Nacional da Indústria – CNI teria prescindido de tratamento sobre os possíveis impactos e consequências das medidas apresentadas, assim como de Parecer desta Consultoria Jurídica, o que, por conseguinte, acarretaria a nulidade do processo administrativo.”*

7. Ocorre que a questão se resolve mediante a aplicação do princípio *tempus regit actum*, que impõe a aplicação da lei vigente ao tempo em que o ato processual deve ser praticado.

8. Justamente em decorrência da análise de tal princípio, se reconhece no Direito pátrio, em relação aos atos processuais em geral, a aplicação da Teoria do Isolamento dos Atos Processuais, justificada no art. 2º do Código de Processo Penal, bem como no art. 1.211 do vigente Código de Processo Civil. A mais consagrada Doutrina nacional é afinada com tal entendimento, como se pode conferir:

A questão coloca-se, pois, apenas no tocante aos processos em curso por ocasião do início de vigência da lei nova.

Diante do problema, três diferentes sistemas poderiam hipoteticamente ter aplicação:

a) o da *unidade processual*, segundo o qual, apesar de se desdobrar em uma série de atos diversos, o processo apresenta tal unidade que somente poderia ser regulado por uma única lei, a nova ou a velha, de modo que a velha teria que se impor para não ocorrer



PROCESSO Nº 02000.001299/2011-14

a retroação da nova, com prejuízo dos atos já praticados até sua vigência;

b) o das *fases processuais*, para o qual distinguir-se-iam fases processuais autônomas (postulatória, ordinatória, instrutória, decisória e recursal), cada uma suscetível, de per si, de ser disciplinada por uma lei diferente;

c) o do *isolamento dos atos processuais*, no qual a lei nova não atinge os atos processuais já praticados nem seus efeitos, mas se aplica aos atos processuais a praticar, sem limitações às chamadas fases processuais.

Esse último sistema tem contado com a adesão da maioria dos autores e foi expressamente consagrado pelo art. 2º do Código de Processo Penal: "a lei processual penal aplicar-se-á desde logo, sem prejuízo da validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior". E, conforme entendimento de geral aceitação pela doutrina brasileira, o dispositivo transcrito contém um princípio geral de direito processual intertemporal que também se aplica, como norma de *superdireito*, às normas de direito processual civil.

Aliás, o Código de Processo Civil confirma tal regra, estabelecendo que, "ao entrar em vigor, suas disposições aplicar-se-ão desde logo aos processos pendentes" (art. 1211).¹

9. A jurisprudência de nossos tribunais superiores repercute o entendimento exposto na doutrina, como se percebe:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ART. 8º DA LEI 12.514/2011. INAPLICABILIDADE ÀS AÇÕES EM TRÂMITE. NORMA PROCESSUAL. ART. 1.211 DO CPC. "TEORIA DOS ATOS PROCESSUAIS ISOLADOS". PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM.

1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição da República vigente. Isto não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 30. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 2014.

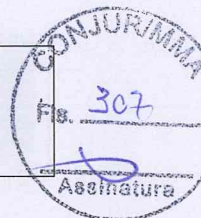


2. É inaplicável o art. 8º da Lei nº 12.514/11 ("Os Conselhos não executarão judicialmente dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente") às execuções propostas antes de sua entrada em vigor.

3. O Art. 1.211 do CPC dispõe: "Este Código regerá o processo civil em todo o território brasileiro. Ao entrar em vigor, suas disposições aplicar-se-ão desde logo aos processos pendentes". Pela leitura do referido dispositivo conclui-se que, em regra, a norma de natureza processual tem aplicação imediata aos processos em curso.

4. Ocorre que, por mais que a lei processual seja aplicada imediatamente aos processos pendentes, deve-se ter conhecimento que o processo é constituído por inúmeros atos. Tal entendimento nos leva à chamada "Teoria dos Atos Processuais Isolados", em que cada ato deve ser considerado separadamente dos demais para o fim de se determinar qual a lei que o rege, recaindo sobre ele a preclusão consumativa, ou seja, a lei que rege o ato processual é aquela em vigor no momento em que ele é praticado. Seria a aplicação do Princípio tempus regit actum. Com base neste princípio, temos que a lei processual atinge o processo no estágio em que ele se encontra, onde a incidência da lei nova não gera prejuízo algum às partes, respeitando-se a eficácia do ato processual já praticado. Dessa forma, a publicação e entrada em vigor de nova lei só atingem os atos ainda por praticar, no caso, os processos futuros, não sendo possível falar em retroatividade da nova norma, visto que os atos anteriores de processos em curso não serão atingidos.

5. Para que a nova lei produza efeitos retroativos é necessária a previsão expressa nesse sentido. O art. 8º da Lei nº 12.514/11, que trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, determina que "Os Conselhos não executarão judicialmente dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente". O referido dispositivo legal somente faz referência às execuções que serão propostas no futuro pelos conselhos profissionais, não estabelecendo critérios acerca das execuções já em curso no momento de entrada em vigor da nova lei. Dessa forma, como a Lei nº. 12.514/11 entrou em vigor na data de sua publicação (31.10.2011), e a execução fiscal em



PROCESSO Nº 02000.001299/2011-14

análise foi ajuizada em 15.9.2010, este ato processual (de propositura da demanda) não pode ser atingido por nova lei que impõe limitação de anuidades para o ajuizamento da execução fiscal.

6. Recurso especial parcialmente provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ.²

10. Então, até aqui se conclui que os atos processuais praticados com base em ato normativo vigente permanecem hígidos quando do advento de novo ato normativo que revogue o anterior.

11. Trata-se justamente do caso em destaque. As insurgências acima delineadas remontam ao Regimento Interno em vigor do Conselho Nacional do Meio Ambiente, veiculado na Portaria MMA nº 452, de 17 de novembro de 2011. Porém, os atos praticados à ocasião da proposta de revisão da Resolução CONAMA nº 307/2002 remontam à 10/12/2010, quando a ABRAFITI encaminhou o pleito ao CONAMA. Nesta data, vigorava o revogado Regimento Interno do órgão, veiculado pela Portaria MMA nº 168/2005, que tratava do procedimento para edição de Resoluções da seguinte forma:

Art. 10. A matéria a ser submetida à apreciação do Plenário pode ser apresentada por qualquer conselheiro e constituir-se-á de:

I - resolução: quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais;

II - proposição: quando se tratar de matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou às Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

III - recomendação: quando se tratar de manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental, inclusive sobre os termos de parceria de que trata a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999;

IV - moção: quando se tratar de manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a temática ambiental; e

² Superior Tribunal de Justiça – STJ, REsp nº 1404796/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJ 26/03/2014.



V - decisão: quando se tratar de multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA, em última instância administrativa e grau de recurso, ouvido previamente o CIPAM.

§ 1º A matéria de que trata este artigo, com exceção das moções, será encaminhada à Secretaria-Executiva que a colocará na pauta da instância apropriada do Conselho para análise e tramitação, conforme ordem cronológica de apresentação ou atendendo às prioridades fixadas pelo próprio Conselho.

§ 2º As moções independem de apreciação das Câmaras Técnicas, devendo ser votadas na reunião plenária que forem tempestivamente apresentadas ou, não havendo quórum ou tempo hábil para fazê-lo, na reunião subsequente.

§ 3º O Plenário poderá remeter a moção à Câmara Técnica competente ou aprovar pedido de vista de qualquer conselheiro.

§ 4º Durante as reuniões extraordinárias, o Plenário poderá deliberar por meio de resolução, sem consulta a outras instâncias do Conselho, excetuados os casos de matérias relativas a normas técnicas e padrões, devendo as propostas para deliberações chegar aos conselheiros com a antecedência mínima de cinco dias.

§ 5º A responsabilidade pela apresentação de matéria oriunda das Câmaras Técnicas em Plenário será de seus Presidentes, que poderão delegá-la a qualquer outro integrante da respectiva Câmara ou ao relator do GT que a preparou.

§ 6º A resolução que representar despesa não prevista na dotação orçamentária do Ministério do Meio Ambiente deverá indicar a respectiva fonte da receita.

§ 7º As resoluções, as recomendações, as proposições e as moções serão datadas e numeradas em ordem distinta, cabendo à Secretaria-Executiva coligi-las, ordená-las e indexá-las.

12. Confere-se, portanto, que não procede a alegação de nulidade quanto ao procedimento levantada, eis que seguiu-se o Regimento Interno como vigente à época (confira-se às fls. 302), conforme o princípio do *tempus regit actum*.



PROCESSO Nº 02000.001299/2011-14

13. Dessa forma, a minuta apresentada, corroborada pelo demonstrativo à fl. 302, baliza o trâmite ocorrido dentro do marco temporal do antigo Regimento Interno, não tendo ocorrido qualquer nulidade a tornar viciado o processo.

III – CONCLUSÃO

14. **Ante o exposto**, no exercício das atribuições previstas na LC nº 73/1993, opina-se pela viabilidade jurídica da Minuta às fls. 300/301 dos autos, sob o entendimento de não terem ocorrido as nulidades apontadas no parágrafo nº 6 deste Parecer no presente processo administrativo.

15. Encaminhem-se os autos ao Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – DCONAMA, para as providências que entender pertinentes, com os cumprimentos de praxe.

É o Parecer.

À consideração superior.

Brasília, 08 de maio de 2015.

PEDRO ALLEMAND
Advogado da União
CONJUR/MMA

De acordo. Providencie-se como proposto.

Brasília, 11 de maio de 2015.

OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS
Advogado da União
Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos

DESPACHO/CONJUR/MMA/Nº 343 /2015

Aprovo o PARECER Nº 247 /2015/CGAJ/CONJUR/MMA/pav. Providencie-se conforme o sugerido.

Brasília, 11 de maio de 2015.

JOSÉ MAURO DE LIMA O' ALMEIDA
Advogado da União
Consultor Jurídico



JOSÉ MAURO DE LIMA O' DE ALMEIDA
Consultor Jurídico/MMA

TERMO DE REMESSA
Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente
Nesta data faço o remessa dos presentes autos à(s)

J CONAMA

Brasília, 11/05/15 às 16:10

Assinatura e Carimbo